LA RÉCEPTION PARLEMENTAIRE D'UNE PRATIQUE POLITIQUE "PÉRIPHÉRIQUE"

LE DROIT DE PÉTITION ENTRE RÉFRACTION ET RÉFLEXION

PAR

Jean-Gabriel CONTAMIN

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne
Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

"Le droit de pétition est une espèce d'initiative de la loi, par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société"[1].

"La pétition occupe partiellement (au Parlement européen) la place réservée dans les parlements nationaux à l'initiative législative ou administrative de citoyens ou d'autres personnes morales ou physiques"[2].

Deux "pétitions de principe" qui, à deux siècles d'intervalle, dans des contextes homologues — la genèse de Parlements démocratiques —, font des pétitions un instrument d'intervention des citoyens dans le gouvernement, une activité politique qu'on pourrait dire *"périphérique"*[3], *"non sollicitée directement par le système politique"*[4], *"hors champ politique"*[5], apte, si ce n'est à

1. Le Chapelier, Débats à l'Assemblée Constituante, séance du 11 mai 1789.
2. Amadéi (A.), document de séance A2-74/86, Documents du Parlement Européen, 1986, p. 8.
3. En tant qu'*"éléments désordonnés, disparates et atomisés"* semblant *"graviter à la frontière du système et échapper à son emprise"* : Chevallier (J.), "Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique" *in* : CURAPP, *Centre, périphérie, territoire*, Paris, PUF, 1978, pp. 3-131.
4. Memmi (D.), "L'engagement politique", *in* : Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, tome 3, pp. 310-366.
5. Notons cependant que, nous sommes là seulement en train d'expliciter une des représentations qui sous-tendent ces "pétitions de principe" et au-delà, on le verra, tout un pan du discours institutionnel explicite sur le pétitionnement. Il ne s'agit pas de les adopter comme indéniables, mais, plutôt, de les questionner.

CURAPP, *La politique ailleurs*, PUF, 1998.

subvertir le centre, tout au moins à y intervenir *per se*, à concurrencer les actions et les acteurs politiques autorisés. Deux affirmations qui, par conséquent, font du droit de pétition une garantie d'efficacité, un outil de démocratie semi-directe.

C'est du reste à cette représentation que semblent se rallier les politistes qui choisissent de classer l'activité pétitionnaire parmi les comportements "*non-conventionnels*"[6], "*non-ritualisés*"[7], ou "*périphériques*"[8]. C'est de même à cette façon de voir qu'on peut associer la définition traditionnelle du droit de pétition en tant que "*droit d'adresser aux pouvoirs publics — exécutif ou assemblées législatives — des plaintes, des réclamations ou des suggestions*"[9]. En France peuvent ainsi prétendre juridiquement à ce titre de "pétition" — et, donc, relever de ce droit — toutes les demandes écrites adressées aux présidents des assemblées parlementaires[10], si bien qu'un texte endossé par un certain nombre de personnes dont l'une au moins n'a pas eu la possibilité de le modifier — ce qu'on appelle "ordinairement" une pétition — n'est pas juridiquement une pétition s'il est adressé au Président de la République, au Premier Ministre ou aux collectivités locales, alors qu'à l'inverse, une lettre envoyée par un individu isolé au Président de l'Assemblée nationale peut être enregistrée comme telle. En pratique, la plupart des pétitions enregistrées par l'Assemblée Nationale sont du reste des demandes individuelles.

On peut enfin supposer que c'est aussi à cette conception de la pétition comme mode d'intervention de la "périphérie" dans l'activité du "centre" que se réfèrent par exemple les mouvements laïcs lorsqu'ils portent à l'Assemblée Nationale le 9 décembre 1995 plus de 10.000 signatures pour le respect du principe de séparation des Eglises et de l'Etat.

Comment, pourtant, considérer comme "périphérique" une activité normalisée, reconnue — et encadrée — par le droit, souvent initiée par le centre et, en tout cas, on contribuera à le montrer, toujours "récupérée"[11] par celui-ci, dont on ne pourrait sûrement pas dire par exemple qu'elle repose sur "*l'inobservation des règles du jeu fixées par l'ordre politique, la violation des*

---

6. Barnes (S.), Kaase (M.) *et al.*, *Political action : Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979.

7. Memmi (D.), art. cit.

8. Zaret (D.), "Petitions and the «invention» of public opinion in the English Revolution", *American Journal of Sociology*, n° 101 (6), mai 1996, pp. 1497-1555). Pour D. Zaret, les pétitions étaient à l'origine le principal support des messages allant "de la périphérie au centre" (p. 1498).

9. Lassalle (J.-P.), "Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle de la France", Extrait des *Annales de l'Université de Lyon*, fascicule 22, 1962, p. 1.

10. Cf. ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

11. Sur la notion de "récupération", cf. Noreau (P.), *Groupes sociaux minoritaires, action collective et participation politique : Eléments théoriques pour l'interprétation du processus d'institutionnalisation et de récupération des mobilisations contemporaines*, Thèse, IEP Paris, 1991.

normes institutionnalisées qui commandent la légitimité des discours et des pratiques, le franchissement du cercle des interdits et prohibitions"[12] ? N'est-ce pas précisément parce qu'elle — ou lorsqu'elle — n'est pas — plus — "périphérique" que l'activité pétitionnaire trouve accès dans l'arène politique ?

C'est ce sur quoi on veut s'interroger en analysant la forme la plus cristallisée que revêt le pétitionnement en France, sa forme juridique, en relisant l'histoire et le présent de cette institution, en ébauchant ainsi une sociologie du droit de pétition[13]. Pour ce faire, on s'appuiera sur les débats parlementaires[14] dont ce droit a été l'enjeu depuis ce qu'on peut considérer comme sa première utilisation en France, la Pétition des citoyens domiciliés à Paris du 8 décembre 1788[15], sur les codifications qui en ont été le résultat — dispositions constitutionnelles ou règlements des assemblées —, mais aussi sur l'évolution de sa mise en pratique juridique et sur des entretiens menés auprès des actuels protagonistes de ce droit à l'Assemblée Nationale[16]. De plus, pour faire la part

12. Chevallier (J.), art. cit., p. 26.

13. Sur la nécessité d'une sociologie des institutions, cf. Lacroix (B.), Lagroye (J.) (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

14. Ont fait l'objet d'une analyse de contenu les débats qu'a connus la Chambre basse en France de 1789 à nos jours à propos des pétitions. Systématiquement de 1789 à 1792 et depuis 1946 ; à l'occasion des grandes propositions de réforme du droit de pétition entre temps. Il pourrait sembler non pertinent de traiter presque synchroniquement, comme on le fera, ce corpus issu de deux siècles d'histoire, de périodes plus ou moins mobilisées, de contextes toujours particuliers. C'est cependant la continuité de la structure des discours qui se sont tenus dans ces enceintes, la constance des représentations du droit de pétition qui semblent les sous-tendre, quel que fût l'état du champ, qui semble justifier cette "énormité" historique. C'est parce qu'on en est arrivé à l'hypothèse que c'est le poids même de l'institution dans sa permanence, l'effet d'une position homologue de représentant discourant parmi d'autres représentants, qui déterminent en partie le discours parlementaire public sur les pétitions qu'on peut s'autoriser ces sauts historiques, cette analyse de contenu trans-historique. Par souci de clarté, les citations tirées de débats parlementaires seront systématiquement assorties de la date du débat en question. Ex. : M. Bogne de Faye (26/01/1819).

15. Comme le rappelle en effet C.-L. Chassin (*Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, tome 1, Paris, Maison Quantin, 1888), c'est l'article VIII de l'arrêt du Conseil d'Etat du Roi concernant la convocation des Etats-Généraux du Royaume, du 5 juillet 1788, qui rend possible, pour la première fois en France, l'impression et la diffusion de Mémoires touchant l'histoire et la politique sans qu'ils soient préalablement soumis à la censure et à l'autorisation de police. Un arrêt du Conseil du 21 juin 1717 défendait ainsi à toute personne de signer aucun acte ou requête sans permission du roi. Il s'ensuit une multiplication de brochures de polémique pour la plupart anonymes, vis-à-vis desquelles la "Pétition" rédigée par le docteur Guillotin apparaît comme une innovation. En effet, ses promoteurs décident d'en faire signer des exemplaires par des particuliers dans les études des notaires de Paris. Du reste, le mot "pétition" lui-même faisait figure d'innovation puisque, si l'on en croit le *Dictionnaire historique de la langue française* (Paris, Edition Robert, 1992), mot à l'origine français et désignant une "réclamation faite en justice", il n'aurait été réemprunté à l'anglais qui en avait fait une "demande individuelle ou collective adressée aux pouvoirs publics" qu'à l'occasion de la Révolution française. Il est à cet égard significatif que sur un des exemplaires originaux de ladite pétition, ce mot soit mis en italique (BN, Lb39-835).

de ce qui est synchronie et ce qui est diachronie, on amorcera une comparaison avec ce qui est fait du droit de pétition dans un Parlement naissant, le Parlement européen.

On peut en effet ainsi montrer que doit être renversée l'idée prédominante depuis déjà un siècle, tant chez les juristes que chez les politiques, selon laquelle le droit de pétition est voué à tomber en désuétude et que c'est l'abandon par les citoyens de ce mode d'intervention sur le "centre" qui expliquerait le manque d'intérêt des politiques pour cette procédure et cette forme d'action. C'est, à l'inverse, à l'évolution des "besoins des parlementaires en pétitions" que l'on doit rapporter non seulement l'évolution du droit de pétition mais aussi celle de son apparente utilisation "périphérique". Ce n'est pas, comme beaucoup l'avancent, par le désintérêt des citoyens pour le droit de pétition qu'on peut rendre compte du désintérêt des parlementaires pour cette institution ; l'examen de la pratique de ce droit prouve *a contrario* que c'est ce désintérêt-ci qui explique un apparent désintérêt des citoyens. Ce n'est pas en lisant le droit de pétition comme la garantie d'un accès de la "périphérie" au "centre" qu'on peut en comprendre l'évolution et les usages ; c'est en l'appréhendant comme un instrument de lutte parlementaire.

L'étude de l'histoire — intellectuelle et pratique — de ce droit conduit de fait à montrer que tout concourt[17] à ce qu'une pétition, qu'elle soit à l'origine "périphérique" ou non, ne puisse avoir d'effet sur le "centre" que si elle est auparavant "transfigurée"[18], retraduite en fonction d'enjeux propres à l'ordre parlementaire, ce qu'on nommera, en empruntant une métaphore à la

16. A ce titre, ont accepté de nous recevoir un fonctionnaire à vocation politique, M.O. Challan-Belval, conseiller technique au cabinet du Président de l'Assemblée Nationale (entretien réalisé le 3/07/1996), deux des quatre fonctionnaires directement responsables de l'administration de ce droit à l'Assemblée nationale — qu'on nommera par souci d'anonymat ADP1 et ADP2 (entretien commun réalisé le 11/07/1996) —, ainsi que deux des quatre derniers députés chargés de rapporter les pétitions à l'Assemblée Nationale : F. Massot (apparenté PS) qui fut en charge de ce droit de 1978 à 1981 (entretien réalisé le 18/11/1996) et C. Darsières (apparenté PS) qui remplit cette fonction depuis 1993 (entretien réalisé le 29/10/1996). Qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de nos remerciements... et de nos excuses pour l'objectivation que nous avons fait subir à leurs discours. Que ceux qui ont accepté de relire la première version de cet article, et tout particulièrement Mme J. Freyssinet-Dominjon et M. M. Offerlé, trouvent ici, par la même occasion, l'expression de notre gratitude pour leurs précieuses suggestions.

17. Une telle expression peut sembler exagérée par son caractère totalisant et fonctionnaliste. Il s'agit seulement de montrer qu'au-delà d'oppositions idéologiques fortes, de positions dans le champ politique diversifiées, de conjonctures elles-mêmes différentes et plus ou moins mobilisées de ce champ politique, transparaît dans chaque prise de position un "impensé parlementaire", un ensemble de topos langagiers, dont la prégnance en dit long sur le mode de réception des pétitions législatives. Pour s'opposer sur ce qu'on considère comme être l'essentiel, on se fonde sur un certain nombre de points d'accord implicites que nous voulons ici étudier. Il s'agit en quelque sorte, pour reprendre les termes de P. Bourdieu, d'induire des joutes parlementaires sur le droit de pétition ces enjeux sur lesquels les participants au jeu doivent être en accord pour que le jeu existe.

science physique, "réfractée"[19]. Dans le cas contraire, elle sera "réfléchie" ou "absorbée". Dès lors, c'est à une relecture de la métaphore économique centre/périphérie[20], de ses limites — il y a "périphérie" et "périphérie" comme il y a "centre" et "centre" — et de sa fécondité, qu'on sera amené.

I - L'ÉVIDENCE D'UNE APPARENCE : DU DÉSINTÉRÊT DES CITOYENS AU DÉSINTÉRÊT DES PARLEMENTAIRES

A) Une illusion bien fondée : le déclin de l'usage citoyen du droit de pétition

Si l'on mesure la vivacité d'une institution à l'intensité des polémiques que suscitent ses différentes formes d'appropriation, force est de supposer qu'en France le droit de pétition est mort. De fait, depuis un siècle, tous ses différents praticiens — spécialistes du droit parlementaire[21], du droit constitutionnel[22], des libertés publiques[23] ou de l'histoire du droit[24], comme fonctionnaires[25] et politiques (de droite comme de gauche)[26] chargés de la mise en œuvre de ce droit — s'accordent, sous des formes différentes mais équiva-

18. Comme l'explique D. Gaxie ["Les contradictions de la représentation politique" *in* : CURAPP, *Le social transfiguré : sur la représentation politique des préoccupations "sociales"*, Paris, PUF, 1990], la position en surplomb du représentant *"le conduit à construire des problématiques étrangères aux préoccupations qu'il transfigure, au moment même où il tente de les «prendre en charge»"* (p. 199).

19. Par réfraction, on fait référence au phénomène optique qui veut qu'un rayon lumineux qui franchit la surface de séparation de deux milieux de structures différentes ne pénètre dans ce nouveau milieu qu'en subissant une transformation. Par réflexion, on fait référence au phénomène optique qui veut que certains rayons lumineux ne parviennent pas à franchir la surface de séparation de deux milieux de structure différente et sont renvoyés, non sans être modifiés, dans le milieu dont ils proviennent. Le modèle implicite qui servira de contre-modèle à cette réfraction serait celui de la démocratie directe dans lequel une demande périphérique, suffisamment appuyée, pourrait avoir de son seul fait et sans subir de "transfiguration" un effet sur l'ordre central.

20. On rappelle en effet que c'est essentiellement à S. Amin (*L'accumulation à l'échelle mondiale. Critique de la théorie du sous-développement*, Dakar, IFAN, 1970) que l'on doit cette théorisation métaphorique qui fut ensuite reprise par des politistes.

21. Pierre (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 6e édition, 1934, réimp. 1989, p. 658, comme Avril (P.) et Gicquel (J.), *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1996, pp. 248-249.

22. Esmein (A.), *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1909, p. 491, comme Prelot (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1957, p. 865, ou, en 1993, Burdeau (G.), Hamon (F.) et Troper (M.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1993, p. 594.

23. Rivero (J.), *Les libertés publiques*, tome 1, Paris, PUF, 1991, p. 296 ; Colliard (C.-A.), *Libertés publiques*, 7e édition, 1989, Paris, Dalloz, p. 146 ou Morange (J.), *Droits de l'Homme et Libertés publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 99.

24. Au début du siècle, J. Perrier (*Du droit de pétition aux Chambres*, Thèse, Librairie de la société du Recueil, Paris, 1900, p. 117). J.P. Lassalle soixante ans plus tard (art. cit., p. 1).

lentes[27], pour dire que le droit de pétition, jadis indispensable, est devenu inutile et qu'il est tombé "en désuétude".

De cette évolution, les juristes avancent une explication simple : le pétitionnement tendrait à être délaissé parce que les trois fonctions qu'il remplissait — moyen pour les parlementaires d'affirmer leur pouvoir de contrôle[28] ; moyen pour les administrés de se plaindre des abus[29] ; et moyen pour les "citoyens" de participer aux décisions du pouvoir en dépit du suffrage censitaire et du mandat représentatif[30] — sont maintenant accomplies plus efficace-

---

(suite note 24) S. Dubourg-Lavroff encore plus tard : "Le droit de pétition en France", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 1992, p. 1740.

25. Pour ADP2, il s'agit ainsi des "*derniers soubresauts d'un droit de pétition*" qui "*avait surtout un intérêt quand les parlementaires ne pouvaient poser de questions, quand il y avait peu de médias*".

26. Déjà, en 1966, J. Chaban-Delmas, Président de l'Assemblée nationale, répondait au président de la Commission des lois qui l'interrogeait sur la procédure à suivre pour discuter une pétition en séance publique : "*Il semble que les dispositions légales et réglementaires édictées depuis 1958 se soient contentées de retenir le principe d'une institution ancienne tombée pour partie en désuétude*" (Rapport de J. Delachenal (Indépendant-Paysan) sur la proposition de résolution de J. Delachenal, *Documents de l'Assemblée nationale*, Annexe n° 2117, séance du 3 novembre 1966). De même, plus avant, P. Marcilhacy (Non inscrit) (Débats au Sénat, séance du 29 avril 1976) rappelle qu'"*Il faut reconnaître que ce mode de contact entre l'électeur et le Parlement — dont les origines révolutionnaires sont extrêmement importantes, et, je dirai, généreuses — ne trouve, dans la pratique, que peu d'exemples*". Enfin, quand on demande à F. Massot (PS) ce qu'il pense de ce droit de pétition, il répond par des silences qui en disent plus long que nombre de discours : "*Je pense que c'est un droit un petit peu... qui vient de la Révolution, je crois. C'étaient les citoyens qui pouvaient pétitionner. Mais, je ne crois pas que... Ça pourrait peut-être être amélioré, mais dans l'état actuel des choses...*"

27. On pourrait en effet montrer que ces variations sont à relier d'une part à la position respective des différents acteurs vis-à-vis de ce droit, d'autre part aux supports même de ces discours, aux publics potentiels que ces supports impliquent. En fonction de ces variables, chacun de ces discours est soumis à des effets d'auto-censure — conscients ou inconscients — différents si bien que des représentations communes pourront être véhiculées par des types de discours sensiblement différents : ce qui est affirmation ici, dans un discours à un usage interne qui porte sur le passé, deviendra dénégation là, dans un discours publicisable qui porte sur le présent, et censure encore ailleurs, dans un discours publicitaire sur l'avenir. On notera ainsi que cette référence à un déclin du droit de pétition n'est absente que du discours de l'actuel rapporteur des pétitions, que certains de nos interlocuteurs nous ont expressément notifié que certains de leurs propos ne devaient pas être rapportés : "Je m'en remets à vous" [Sur les usages du "off" en journalisme, réflexions qu'on pourrait étendre et adapter au "off" dans la recherche, cf. Legavre (J.-B.), "Off the record. Mode d'emploi d'un instrument de coordination", *Politix*, 1992, pp.135-157], et que le seul document étudié dont semble absent ce qu'on nommera la "réfraction" est une brochure publicitaire du Parlement européen en faveur du droit de pétition.

28. C'est ainsi du droit de pétition que sont dérivés sous la Restauration les droits d'initiative parlementaire et d'interpellation des ministres. Cf. Thelliez (A.), *Le droit de pétition sous la Restauration*, DES d'Histoire du droit, 1966, Faculté de droit et de sciences économiques de Paris.

29. Cf. notamment, Moreau (J.), *Un inconnu : le droit de pétition sous la IVème République*, Paris, Compagnie d'éditions libres sociales et économiques, 1958.

ment par le truchement d'autres institutions : les droits d'initiative et d'interpellation parlementaires et la possibilité de poser des questions, d'abord ; la mise en place de l'Etat de droit, ensuite ; le suffrage universel, les moyens d'expression collective, la presse d'information, et le lobbying, enfin. Selon eux, "*le droit de pétition était adapté à la civilisation du suffrage censitaire, de la diligence et de la presse à tirage limité ; il entre fatalement en décadence à l'ère de la radio, du suffrage universel et de la démocratie de masse (...) «le citoyen contre les pouvoirs» ne fera plus de pétitions, il harcèlera de lettres son représentant au Parlement*"[31].

Politiques et administrateurs de ce droit, quant à eux, par un raisonnement en dernière instance, en rejettent surtout la "responsabilité" sur les citoyens qui, dotés de moyens d'action autrement plus efficaces, se détourneraient de cette institution. C'est ce que laissait entendre Briois-Beaumetz (10 mai 1791) lors du débat qui s'engagea à l'occasion de la première loi sur les pétitions, en expliquant que le droit de pétition "*n'est pas d'un usage très important dans un gouvernement libre et représentatif, parce que les citoyens peuvent toujours y suppléer par d'autres moyens qui lui ressemblent si fort, qu'à la définition près, ils produisent presque le même effet, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune espèce de pétition que l'on ne puisse suppléer par exemple par la liberté de la presse*"[32]. C'est ce qu'on retrouve deux siècles plus tard dans le discours des hommes politiques et des fonctionnaires chargés du droit de pétition[33] : F. Massot avance ainsi que "*de la part des citoyens,* [le droit de pétition] *ce n'est pas le mode le plus efficace. Et, ils le savent d'ailleurs très bien. Les citoyens organisés, ils ont des lobbies et ils vont trouver les groupes pour*

30. P. Samuel (*Du droit de pétition sous la Révolution*, Thèse, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909) montre ainsi comment les premiers textes législatifs à inclure le droit de pétition en France, l'article 62 du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités et l'article 34 de la loi du 22 décembre 1789 sur la constitution des assemblées primaires, le font apparaître comme une compensation à la limitation de la permanence des Assemblées de commune et à la prohibition du mandat impératif. A la fois instrument de démocratie et instrument d'encadrement de cette démocratie.

31. Moreau (J.), *op. cit.*, p. 91.

32. Débats à l'Assemblée Nationale. Et il poursuivait : "*Car, dans un empire aussi peuplé que celui de la France, et où il est difficile d'additionner une somme de vœux individuels qui soit en quelque rapport avec la majorité de la nation, il est clair qu'un bon livre, dans quelque langue et par tel auteur qu'il soit fait, répand plus de lumières, fait mieux connaître le vœu public lorsqu'il a du succès, et par conséquent détermine plus puissamment les administrateurs et les législateurs qui ne méprisent pas l'opinion publique, que ne pourrait le faire une pétition signée d'un nombre de citoyens quel qu'il soit*".

33. On notera à nouveau qu'un seul fait exception à ce concert, l'actuel rapporteur des pétitions à l'Assemblée nationale qui débute l'entretien en précisant qu' "*il y a énormément de pétitions, énormément. Je dis, il y a énormément de gens en France qui adressent des pétitions*" et qui soulignera à de nombreuses reprises l'intérêt de cette procédure pour les pétitionnaires (*«A mon avis, le droit de pétition, c'est un droit qui fait faire son petit bonhomme de chemin, si j'ose dire, à une espèce de jurisprudence législative»*). Une prise de position qu'on est d'autant plus tenté de rapprocher de sa position qu'il nous y invite en disant : "*Est-ce que moi je le prends plus au sérieux parce qu'on m'a chargé de ça ? Je n'en sais rien*".

faire déposer des propositions de lois ou les ministères pour faire déposer des projets de lois", tandis que, pour ADP1, *"le droit de pétition n'a plus guère d'intérêt alors que l'activité du médiateur est plus importante"*, *"il avait un rôle au XIXe siècle lorsqu'il y avait des examens en séance publique tandis que, maintenant, les parlementaires disposent de beaucoup d'autres moyens : questions au gouvernement, questions orales..."*, *"le droit de pétition n'est plus nécessaire pour relayer les opinions du corps social, il n'est plus qu'un substitut vis-à-vis d'autres possibilités plus adaptées telles que le médiateur, la CADA, la CNIL..."*.

Or, si l'on se fie à ce qui semble l'indice le plus "objectif" de l'intérêt des citoyens pour le droit de pétition, le nombre de pétitions reçues et enregistrées par l'Assemblée Nationale[34] chaque année, on ne peut que souscrire à ce consensus. En effet, le 18 octobre 1791, M. Lacépède, secrétaire de l'Assemblée Nationale, note ainsi qu'*"il n'y a que 15 jours que vous êtes assemblés, et il vous est déjà parvenu un nombre prodigieux de pétitions. Il y en a plus de 1000 arriérées, et il en arrive tous les jours 60 à 100"*. De 1839 à 1847, la Chambre des députés en enregistre encore, quant à elle, de 500 à 850 par an. De 1902 à 1919, ce sont de 1900 à 3500 dossiers de pétitions[35] qui sont numérotés par la Chambre lors de chaque législature (soit de 500 à 900 par an) ; tandis que, sous la Cinquième République, lors d'une législature complète, l'Assemblée Nationale n'en enregistre que de 50 à 300 (soit de 10 à 60 par an)[36].

34. Si, formellement, la tenue d'un registre des pétitions sur lequel chacune est distinguée par un numéro d'ordre ne date que du règlement de la Chambre des Pairs du 2 juillet 1814 (art. 67), dès le 27 août 1789, A.-G. Camus, député de Paris, élu archiviste de l'Assemblée Nationale, a commencé un registre sur lequel il inscrivait les mémoires et adresses envoyés à l'Assemblée Nationale, registre baptisé "Sommaire des lettres et pétitions adressées à l'Assemblée Nationale" (AN C*II-8 et suivants). Notons au passage qu'alors, tout courrier était donc enregistré comme "pétition".

35. On raisonne ici, comme sous la monarchie de Juillet, en "dossiers de pétitions" et non pas en "pétitions", dans la mesure où, depuis 1839, sont regroupées sous le même numéro les pétitions ayant le même objet. L'idée de déclin du pétitionnement pourrait donc même être questionnée à partir de cet indicateur là, puisqu'un nombre équivalent ou moindre de "dossiers de pétitions" peut correspondre à un nombre supérieur d'initiatives pétitionnaires et de signatures. On notera néanmoins que, si cet indicateur permettait effectivement de mesurer le nombre de thèmes différents sur lesquels des citoyens se sont mobilisés pour intervenir dans l'activité parlementaire, il aurait la signification souhaitée. On ajoutera de plus qu'une étude menée par C. Leys ("Petitionning in the 19th and 20th centuries", *Political Studies*, vol.3 (1), 1955, pp.45-64) sur le nombre de pétitions enregistrées par la Chambre des Communes au XIXe et au XXe siècles, qui prend en compte aussi le nombre total de signatures, parvient à la même idée d'un déclin.

36. Sur la période 1988-1993, l'Assemblée Nationale a ainsi enregistré 56 pétitions. Par comparaison, sur la période 1881-1885, la Chambre des Députés en avait classées 2547 et, sur la période 1951-1955, 367. Le nombre de pétitions aujourd'hui enregistrées par le Sénat est par ailleurs encore plus restreint : moins de 40 en dix ans.

B) Le déclin de l'intérêt parlementaire pour le droit de pétition, une réalité indéniable

Des garanties déclinantes

Il semble dès lors naturel d'imputer à cet apparent déclin les innombrables indices d'un désintérêt des parlementaires français pour ce droit. Ainsi, peut-on noter que, sur le long terme, le statut des textes garantissant le droit de pétition n'a cessé de décliner[37]. De fait, si c'est dans le règlement de l'Assemblée constituante (29 juillet 1789) qu'il y est fait mention pour la première fois[38], par la suite, c'est chacune des Constitutions françaises successives jusqu'en 1870 qui lui a fait sa place[39]. A l'inverse, par la suite, il n'apparaîtra que dans le projet constitutionnel d'avril 1946 repoussé par référendum[40], pour ne plus bénéficier d'une reconnaissance que dans des lois[41] et dans les règlements des Assemblées parlementaires. On peut même ajouter qu'à la lecture des Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958[42] il apparaît que, lors des discussions consacrées tant à une éventuelle Déclaration des droits qu'à la Constitution elle-même, nulle allusion ne fut fait à la possibilité — nécessité ? — d'y introduire une garantie du droit de pétition.

---

37. Il faudrait là encore être plus nuancé, prendre notamment le temps de comprendre comment chacun de ces textes est la résultante de compromis liés à un état particulier du champ parlementaire, de participer à une "*histoire sociale du droit constitutionnel*" [Lacroix (B.) *et alii, op. cit.*] C'est cependant ici essentiellement en termes de grandes tendances historiques à long terme que l'on veut raisonner.

38. Règlement du 29 juillet 1789, Chapitre V — Des pétitions, art.1 : "Les pétitions, demandes, lettres, requêtes ou adresses seront ordinairement présentées à l'Assemblée par ceux de ses membres qui en seront chargés".

39. Titre I de la Constitution de 1791 ; Art. 32 de la Déclaration des droits et art. 122 de la Constitution de 1793 ; art. 364 de la Constitution de l'an III ; art. 83 de la Constitution de l'an VIII ; art. 53 de la Charte de 1814 ; art. 45 de la Charte de 1830 ; art. 8 de la Constitution de 1848 ; art. 29 et 45 de la Constitution de 1852 ; et art. 41 du senatus-consulte du 21 mai 1870.

40. Encore faut-il préciser que ledit article 15 qui le garantissait fut l'objet des railleries de certains [R. Bruyneel, Parti républicain de la liberté ; séance du 7 mars 1946, "*J'ai dit que certains articles prêtaient à sourire. N'est-ce pas le cas de l'article 15 ? (...) Il est de tradition de prononcer ce mot dans les constitutions, mais je n'hésite pas à affirmer que l'article 15, tel qu'il est rédigé, est d'une complète inutilité*"], et d'un amendement pour le supprimer, soutenu par 34 députés. J. Ramanory ne retira cet amendement que parce "*certains collègues m'ont indiqué que notamment les députés de l'Algérie et des territoires d'outre-mer tenaient beaucoup au droit de pétition qui est visé dans cet article*", *sous une pluie de* "*très bien! très bien !*", dit le *Journal Officiel*, qui ne semblent pas démontrer un intérêt enthousiaste (séance du 14 mars 1946). Du reste, cet article fut supprimé du nouveau projet.

41. Articles 6 et 7 de la loi du 22 juillet 1879 relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris ; articles 7 et 8 de la loi organique du 6 janvier 1950 relative aux pouvoirs publics ; article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et qui renvoie explicitement aux règlements des Assemblées.

42. Paris, La Documentation française, 3 tomes, 1987-88-91.

Une question sans enjeu

L'adoption de la procédure réglementant le droit de pétition dans ces Assemblées ne suscite du reste plus de débats publics. Ce fut le cas en 1959[43] où le chapitre VII du règlement de l'Assemblée Nationale est adopté sans discussion alors que, par exemple, la procédure des questions orales fait l'objet d'amples débats. Ça l'était déjà en 1849 où, alors même que la procédure instituée pour l'Assemblée Constituante de 1848 était quelque peu remaniée, le seul amendement proposé sur le chapitre IX ne fut pas soutenu, son promoteur étant absent[44]. ADP1 rappelle enfin que lorsqu'à la fin 1993, P. Séguin avait invité les groupes parlementaires à faire des propositions en vue d'améliorer le travail parlementaire et de nettoyer le règlement, il n'y eut aucune proposition sur le droit de pétition. Et, ce, d'autant que, selon lui, nombre des parlementaires "*l'ignorent*" et "*les vieux, qui le connaissent, préfèrent des procédures plus efficaces*".

Il est du reste à cet égard significatif que, sous des formes diverses, chacun de nos interlocuteurs ait reconnu ne pas avoir connu ce droit avant d'y être directement confronté[45].

De l'affaire de tous, tout le temps, à l'affaire de quelques-uns, rarement

Or, et c'est un autre indice de ce désintérêt parlementaire croissant, l'évolution de la procédure a peu à peu conduit à réduire le nombre de parlementaires directement mis en présence du droit de pétition. A l'origine, ce sont en effet tous les députés qui décident, chaque jour, en séance publique du renvoi des pétitions aux différents comités ou au pouvoir exécutif, les pétitionnaires pouvant du reste être admis à lire leur pétition à la barre[46]. Si, le 23 juillet 1789, est créé un "*comité des rapports auquel seront renvoyés tous les mémoires, plaintes et adresses*", renouvelé tous les mois, celui-ci n'est pas supposé centraliser toutes les demandes, mais rapporter seulement celles qui n'entrent pas directement dans les attributions des autres comités. De plus, ce comité des rapports n'a pas de pouvoir de décision. C'est en séance publique que sont prises en dernière instance les résolutions.

43. Séance du 2 juin 1959.

44. Séance du 3 juillet 1849.

45. — "*Vous connaissiez cette procédure avant de...*" — "*Honnêtement, non*" (F. Massot) ; "*Je savais que ça existait, je savais que ça existait, le droit de pétition, avant d'arriver ici. Ça m'a d'ailleurs très agréablement surpris d'entendre dire que non seulement concrètement on utilise le droit de pétition, mais que, très concrètement, on s'en occupe*" (C. Darsières) ; "*Je ne connaissais pas ce droit avant d'entrer à l'Assemblée nationale, ou, plutôt, avant de préparer le concours pour y entrer*" (ADP2).

46. C'est le 26 juin 1789 que, pour la première fois, une députation, envoyée par le Palais Royal, demande à être introduite à la barre. Demande que Bailly fait accorder.

Cependant, progressivement, de règlement en règlement, chacun de ces éléments qui assuraient que tous les députés se retrouvent en présence des pétitions a été altéré. C'est vrai d'abord des pouvoirs concédés à la commission estimée compétente pour rapporter sur les pétitions. De fait, toutes les pétitions sont bientôt centralisées par cette commission : c'est l'objet du décret du 17 décembre 1791[47] et ce monopole ne sera ensuite limité que dans des circonstances exceptionnelles[48] ou pour permettre l'examen plus rapide de pétitions concernant des projets ou propositions déjà soumis à une Commission[49]. Le pouvoir de décider souverainement des résolutions prises sur ces pétitions lui est ensuite confié : c'est ce qu'impliquait déjà, indirectement et de manière éphémère, le décret du 23 novembre 1793[50] ; c'est ce que la pratique instaure sous la monarchie de Juillet[51] ; c'est ce qu'autorise de manière feutrée la résolution du 17 mai 1871[52] ; c'est ce qu'instituent de façon définitive les articles 64 et 66 du règlement de la Chambre des députés du 16 juin 1876[53]. Comme,

47. "L'Assemblée Nationale décrète que, désormais, toutes les pétitions et adresses seront renvoyées au comité des pétitions qui en rendra compte par extrait le dimanche...".

48. Règlement de l'Assemblée Constituante de 1848 (art. 68) et Règlement de la Chambre des députés de 1915 (art. 123), dans lesquels la commission des pétitions est abolie, tandis qu'il est décidé, en 1848, que les pétitions seront "distribuées entre les divers comités selon l'objet auquel elles se rapportent", et, en 1915, que les pétitions seront renvoyées par le président de la Chambre "à la commission permanente la plus qualifiée pour [leur] examen". A l'inverse, sous le 1er Empire, on trouve certes une commission des pétitions, mais composée de deux conseillers d'Etat, quatre maîtres de requêtes et quatre auditeurs (décret du 20 septembre 1806). L'examen des pétitions est enlevé au législatif.

49. Règlement de la Chambre des députés du 16 juin 1876, art. 63.

50. "La Convention Nationale décrète que ses comités après l'examen des pétitions et mémoires qui leur seront envoyées feront passer au ministre respectif les pétitions qui sont relatives à leur département...".

51. Comme le laisse entendre M. Piscatory (26/01/1839), *"Il y a un si grand nombre de pétitions, elles sont pour la plupart, permettez-moi de le dire, si ridicules, souvent si folles et quelquefois si indécentes que vous laissez l'arbitraire à votre Commission ; et à l'heure qu'il est, il n'est personne de vous qui ne sache qu'il y a certaines pétitions qui reposent dans les dossiers, d'où je défie de les sortir"*. Notons qu'il est bien sûr évident qu'au-delà des règles formelles du règlement, il est toujours des modalités informelles de fonctionnement. On considérera néanmoins que le fait que ces règles explicites soient le jeu de modifications prouve qu'elles ont une certaine signification et efficience.

52. "La commission peut, lorsqu'à l'unanimité des membres présents elle l'a jugé convenable, ne rapporter à la tribune que par l'indication du nom de leur auteur et leur numéro d'ordre au rôle général, les pétitions qui ne leur paraissent pas mériter un débat public. Ces pétitions seront rangées sous cette désignation spéciale: Pétitions que la commission, à l'unanimité, propose d'écarter par la question préalable, conformément à l'art. 95 du règlement".

53. "La commission, après examen de chaque pétition, les classe dans l'ordre suivant : celles qu'on juge à propos de renvoyer à un ministre ; celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen de la Chambre ; celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen..." (art. 64). Sauf demande de rapport en séance publique par un député dans le mois de distribution du feuilleton où sont mentionnées ces pétitions et décisions, "les résolutions deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public". Les règlements des Chambres basses sous la IVème et la Vème Républiques reprendront les mêmes dispositions en y ajoutant deux restrictions supplémentaires : une limitation du délai de réclamation à huit jours (art. 100 du règlement de 1947

par ailleurs, les pétitionnaires se sont vus interdire la possibilité de défendre leur demande à la barre de l'Assemblée[54], que la centralisation des pétitions rend inutile la lecture en début de séance par les secrétaires de résumés des pétitions reçues[55] et que la seule autre occasion dans laquelle les députés peuvent entendre parler des pétitions législatives, le dépôt de pétitions en séance publique par des parlementaires eux-mêmes, tend à disparaître — parce que les députés ne déposent plus (n'ont plus à déposer ?) de pétition[56] et parce que, quand ils le font, ce n'est plus en séance publique —, ce sont donc maintenant, dans la plupart des cas[57], les seuls membres de la Commission compétente qui ont l'occasion d'être confrontés à cette procédure. Encore faut-il ajouter qu'ils en ont de moins en moins souvent l'occasion puisque le nombre de séances où sont rapportées des pétitions tend à se réduire[58] et que ce sont dans les séances les moins suivies qu'elles le sont[59].

(suite note 53) et art. 146-2 du règlement de 1959) ; la possibilité d'un refus par la conférence des présidents (art. 146-3 du règlement de 1959).

54. Décret du 28 fructidor an III, puis interdiction formelle dans toutes les Constitutions — ou dispositions constitutionnelles — à partir de la Charte de 1814 : "Toute pétition à l'une ou l'autre des chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre" (art. 53).

55. Cette tradition cesse avec le règlement de la Chambre des députés du 28 janvier 1839.

56. En 1994, seulement trois députés ont déposé une pétition selon cette procédure contre, par exemple, 230 en 1881. Il n'est du reste pas sans intérêt de noter qu'à l'époque le dépôt de pétitions faisait partie de ces éléments assez significatifs de l'activité parlementaire pour être notés dans la liste nominative publiée dans les tables du *Journal Officiel*, alors qu'aujourd'hui, même la fonction de rapporteur de pétitions n'est pas toujours mentionnée.

57. Il n'y eut aucun rapport en séance publique sous la IVème République. La première demande en ce sens sous la Cinquième République, en 1966, se heurta à une fin de non-recevoir parce que n'avait pas été prévue dans le règlement une procédure pour organiser de tels rapports en séance publique (cf. proposition de résolution de J. Delachenal, *Documents de l'Assemblée Nationale*, Annexe n° 21, 6 avril 1967) ! Depuis, aucune des rares demandes en ce sens n'a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale (ex. : Rapport de C. Dhinnin sur la pétition n° 321, *Documents de l'Assemblée Nationale*, Annexe n° 3104, 30 juin 1977). On note en revanche qu'au Sénat un tel rapport en séance public put avoir lieu en 1982, soit, on y reviendra, un an après l'alternance (rapport de M. Virapoullé sur les pétitions n° 4681 et 4682, Sénat, séance du 14 octobre 1982).

58. Du 16 avril au 16 mai 1818, en dix-sept séances de la Chambre des députés, on peut compter neuf rapports sur des pétitions. Dans l'année 1954, il n'y eut que huit séances de la Commission du suffrage universel où furent rapportées des pétitions. Enfin, en 1994, il n'y eut qu'une seule de ces séances qui y consacra un moment. De ce fait, les pétitionnaires ne peuvent du reste plus peser sur l'actualité.

59. Déjà, sous la Constituante, les pétitions étaient parfois rapportées le soir après les bureaux. Sous la Législative, c'est le dimanche qui y est consacré. Sous la Restauration, on choisit, pour ces rapports, précisément le moment "*où l'Assemblée, encore peu nombreuse, est dans ce désordre inséparable des premiers moments d'une grande réunion, et lorsque l'attention est d'autant moins excitée qu'on ignore complètement la nature des réclamations adressées à la Chambre.*" (M. Dumeilet, séance du 4/01/1819). On assigna par la suite à ce droit la séance du samedi, mais, le rapport pouvait être abrégé, "*si nous ne le supprimions pas tout à fait*" (E. Salverte, 16 mai 1833). Quant au fonctionnement du droit de pétition sous la Vème République, ADP2 nous explique que s'il y a un peu de monde, c'est parce que l'examen des pétitions se déroule "*à la fin d'une séance de la Commission des lois consacrée à un autre sujet*", tandis que F. Massot dit simplement : "*En pratique, on passait les pétitions à des*

Du reste, le nombre même de participants à ces commissions tend à diminuer. De fait, longtemps, cette commission — jusqu'à la Restauration, on parlait de "comité" — était un organe spécifique dont les membres étaient renouvelés très souvent[60]. A l'inverse, sous la IVème République, cette fonction est confiée à une Commission permanente dont les attributions sont plus larges et dont le renouvellement n'est qu'annuel, la "*Commission du suffrage universel, du règlement et des pétitions*"[61]. Enfin, sous la Cinquième République, la commission compétente est une Commission permanente dont l'appellation ne fait plus explicitement référence aux pétitions, la "*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*"[62]. De plus, celle-ci "*désigne un rapporteur*" qui, dans les faits, jouera seul ce rôle tout au long de la législature. Ainsi, alors que, par exemple, 51 députés différents avaient eu l'occasion de rapporter des pétitions en 1881, ils n'étaient que 20 à l'avoir fait en 1954. La Cinquième République, quant à elle, en près de quarante ans d'existence, n'a vu se succéder que quatorze rapporteurs de pétitions[63] à l'Assemblée nationale différents. Or, comme le suggère C. Darsières, il est des éléments qui ne peuvent pas toucher ceux qui n'ont pas "*presque physiquement pris contact avec la pétition*".

La tâche du dernier arrivé

Le mode de sélection de ces rapporteurs corrobore par ailleurs l'hypothèse d'un désintérêt parlementaire pour les pétitions législatives. De fait, depuis 1963, dix des onze rapporteurs qui se sont succédé ont été chargés pour la première fois de cet office lors de leur premier mandat parlementaire. Le onzième, J. Delachenal, l'a été, quant à lui, à l'occasion de son second mandat, de 1963 à 1966. Ce que laisse deviner leur parcours, comme ce que nous disent les rapporteurs interrogés de la façon dont il ont été nommés, conduit de plus

(suite note 59) *séances de la Commission des Lois qui étaient un peu vides. Et, en général, il n'y avait pas grand monde quand on rapportait les pétitions*".

60. Sous la Constituante, un "comité des rapports" composé de trente membres, renouvelé par moitié tous les mois (à partir du décret du 14 mars 1790). Sous la Législative, un "comité des pétitions" de 24 membres élu pour trois mois. Sous la Convention comme sous le Directoire, un "comité des pétitions, des correspondances et dépêches" de 12 membres renouvelable chaque mois (Décret du 7 fructidor an II, titre I). Sous les Chartes, (si on se limite à la Chambre basse) une "commission chargée de l'examen et du rapport des pétitions" de 9 membres, "renouvelée tous les mois" (Règlements du 25 juin 1814, art. 16 et 64-64, et du 28 janvier 1839, art. 79-81). Sous le Second Empire, des commissions des pétitions "nommées chaque mois dans les bureaux" du Sénat (Décret du 22 mars 1852, art. 30). Sous l'Assemblée législative de 1849, une "commission des pétitions" de 15 membres, elle aussi mensuelle (Règlement du 6 juillet 1849, art. 21 et 92). Sous la IIIème République (jusqu'au nouveau règlement du 4 février 1915), une commission des pétitions mensuelle de 11 membres (Règlement de la Chambre des députés, art. 20 et 63). On notera du reste que ces renouvellements ne sont pas de pure forme, mais correspondent à un véritable roulement.

61. Règlement de l'Assemblée Nationale de 1947, art. 99-1.

62. Règlement de l'Assemblée Nationale, art. 147-2.

63. Dont l'un, Jean Foyer, n'a officié que pour une seule pétition alors qu'il était président de la Commission des Lois.

à penser que ce n'est pas un poste qu'on choisit[64]. Ainsi, C. Dhinnin[65] doit assumer le double handicap d'être un nouveau parlementaire et de n'entrer à l'Assemblée Nationale que comme suppléant, lorsqu'il est chargé de rapporter les pétitions (de 1973 à 1977). F. Massot et C. Darsières partagent, quant à eux, la particularité de n'être qu'apparentés au groupe socialiste quand ils se voient confier cette charge. F. Massot rappelle, du reste, que *"le groupe* [l]*'a proposé... Enfin, ça s'est fait comme ça... Sans... Il n'y avait pas pléthore de candidats"*. Quant à C. Darsières, il se souvient que *"ce sont les services administratifs qui* [lui] *ont fait savoir qu'il y avait des pétitions à examiner, que l'on voulait une date de pétition, et ce sont les services qui* [lui] *ont demandé* [sa] *date"* ; *"La nomination, peut-être que je l'ai reçue (...) Je ne m'en souviens pas, je ne me souviens pas de ça (...) C'est-à-dire, on a dû me le dire en juin, je n'ai pas protesté"*. Il explique par ailleurs que le seul argument qu'on ait pu lui donner, c'est que c'est un parlementaire de l'opposition qui doit s'en charger. Or, il appert que, de 1986 à 1988, c'est H. Cuq (RPR) qui fut rapporteur des pétitions...

Du reste, cette tradition de désigner volontaires des rapporteurs de pétitions n'est pas nouvelle puisque, déjà, en 1903, M. Gervaize (17/11/1903) expliquait que c'est le sort qui désignait ceux qui feraient partie des commissions des pétitions, le bureau de la commission s'efforçant ensuite *"de distribuer le plus équitablement possible les dossiers entre les membres qui composent la commission"*, généralement sans même s'occuper de ce que pouvaient contenir ces dossiers.

Le désaisissement administratif du droit de pétition

Ces politiques ne se présentent en revanche plus comme les éléments moteurs du fonctionnement parlementaire de ce droit. Ils témoignent d'une forme de désaisissement administratif de ce pouvoir politique. Ainsi, F. Massot nous renvoie pour de plus amples renseignements à *"son ancienne col-*

---

64. De différents recoupements, il apparaît que le rapporteur des pétitions est désigné par son groupe parlementaire à qui le président de la Commission des Lois a demandé de nommer un titulaire. De 1958 à 1978, les rapporteurs avaient toujours été choisis dans la majorité. La nomination de F. Massot (alors apparenté PS) en 1978 est donc à cet égard une innovation que son "bénéficiaire" attribue à la volonté de la majorité d'alors d'une part *"de faire des gestes vis-à-vis de l'opposition"* — ce dont on peut en effet trouver des traces tant dans des déclarations que dans une certaine générosité dans la distribution des rapports parlementaires-, d'autre part de *"faire un geste vers l'opposition sans danger"*. On se rangera à cette explication qui corrobore cette idée d'un désintérêt parlementaire vis-à-vis du droit de pétition, tout en ajoutant que la perspective d'une alternance a pu faciliter un tel geste.

65. Contacté, C. Dhinnin (UDR, puis RPR) n'a pas répondu à notre demande, tout comme H. Cuq (RPR). Le cinquième rapporteur des pétitions contacté ne put nous recevoir directement : il s'agit de l'actuel Président de l'Assemblée nationale, Ph. Séguin (RPR). Absences de réponse, comme rapides acceptations par ailleurs obtenues, devraient sans doute être rapportées non pas tant à un intérêt différentiel pour cette procédure qu'à la position occupée par chacun des enquêtés dans le champ politique et au parcours qui les y a conduits.

laboratrice à l'Assemblée Nationale" : *"C'est elle qui était un peu la... c'est elle qui était très au courant parce que c'était elle qui instruisait les dossiers"*. Il ajoute que *"c'est vrai que ce n'était quand même pas l'essentiel de mon travail à l'Assemblée"*. Quant à C. Darsières, apprenant que nous avons rencontré ADP2, il nous dit : *"vous connaissez tout, quoi"*, avant de préciser que le *"gros travail de préparation"* est le fait de la secrétaire de la Commission : *"en ce qui me concerne, je m'oblige à avoir un entretien pendant une matinée avec les services pour pouvoir examiner la question"*, à *"préparer un petit peu les questions à* [lui] *poser pour tel ou tel approfondissement"*[66].

C'est cependant la "description" de la procédure qui mène à l'enregistrement des pétitions qui témoigne le mieux de cette dépossession — voulue ou acceptée[67] — du pouvoir de décision de la part des parlementaires. En effet, il apparaît que, pour que le rapporteur des pétitions soit conduit à faire un rapport sur une lettre envoyée à l'Assemblée Nationale, il faudra que celle-ci ait été successivement considérée comme pétition par le cabinet du Président, par les secrétaires du Secrétariat Général de la Présidence, par le responsable au Secrétariat Général de la transmission des pétitions à la Commission compétente, par le directeur des Commissions, par les secrétaires de la Commission des Lois, et, enfin, par le secrétaire à la Commission des Lois chargé des pétitions, chacun des intermédiaires recevant les "pétitions" avec l'ensemble du courrier et pouvant qualifier, déqualifier ou requalifier chaque lettre comme "pétition". ADP2 dit ainsi conserver de 50% à 2/3 de celles qui lui arrivent. Ce n'est qu'ensuite que le rapporteur se verra communiquer les pétitions enregistrées et décidera, en collaboration avec le secrétaire de la Commission, d'une proposition de résolution qui sera le plus souvent entérinée par la Commission des lois.

N'est-il du reste pas significatif que l'une des rares pétitions que l'actuel rapporteur présenta comme de ces pétitions-modèles qui peuvent apporter des suggestions auxquelles il ne *"pensait pas du tout"* et qui ont *"agréablement surpris les commissaires"*, une pétition collective — constituée de cartes-pétitions — visant à créer un droit de pétition de l'usager de la télévision auprès du CSA, n'aurait sans doute jamais été enregistrée sans l'entretien que nous avions mené au préalable auprès des services de l'Assemblée Nationale ? C'est en effet cette pétition que les administrateurs du droit de pétition nous avaient présentée pour nous montrer que, le plus souvent, ils ne pouvaient enregistrer comme pétition les "pétitions" — au sens ordinaire — qu'on leur envoyait. Et, ce n'est qu'après nous avoir développé les raisons de la non-recevabilité de

66. Il est un autre indice, plus ténu, mais peut-être encore plus révélateur, de l'intérêt relatif de ces rapporteurs pour la procédure du droit de pétition : le fait que, tout au long d'un des entretiens, l'un des parlementaires ait fait une erreur sur le nom de sa collaboratrice à la Commission des Lois, pour ne s'en apercevoir qu'à la fin.

67. Il semble du reste que les rapporteurs interrogés ne se soient jamais demandé ce qui se passait avant qu'on leur apporte les pétitions enregistrées, comment on faisait d'une lettre à l'Assemblée Nationale une pétition.

cette pétition qu'ils tombèrent, par hasard, sur une carte qui respectait l'ensemble des prescriptions formelles plus tôt décrites, et conclurent qu'ils la feraient suivre à la Présidence des Commissions en mettant sur le dessus cette lettre recevable ! Quand l'observation modifie l'objet observé !

Comme, enfin, de leur côté, les collaborateurs de l'Assemblée rappellent que le droit de pétition ne représente qu'une toute petite partie de leur activité, c'est à l'ensemble du processus parlementaire d'examen des pétitions qu'on doit attribuer ce désintérêt. Un désintérêt parlementaire qui ne serait cependant, si l'on en croit tant les politiques que les juristes[68], que second : les parlementaires ne porteraient peu d'attention aux pétitions législatives que parce que les citoyens auraient eux-mêmes délaissé cet instrument d'intervention des forces "*périphériques*" dans le "*centre*", parce qu'ils "*ne le prendraient pas au sérieux*" (ADP1). Pourquoi, en effet, faudrait-il mettre en place une procédure plus lourde, sérieuse et solennelle pour accueillir dix pétitions par an ?

II - LA DÉCONSTRUCTION D'UNE ÉVIDENCE : "QU'EST-CE QU'UNE PÉTITION ?"[69] OU LA FONCTIONNALITÉ DU FLOU

A) L'épreuve du comparatisme

Il est cependant un certain nombre d'éléments qui questionnent l'évidence de ce raisonnement, qui semblent lui échapper. Celui-ci pêche de fait d'abord synchroniquement. En effet, il impliquerait que ce phénomène propre au droit de pétition en France se retrouve auprès des Parlements des autres démocraties occidentales. Or, si c'est par exemple le cas en Grande-Bretagne[70], ça ne l'est pas en Allemagne et encore moins au Parlement européen : alors même que les moyens d'expression collective, la presse d'information ou le lobbying existent au niveau européen, alors même, donc, que l'intérêt des citoyens pour cette forme de relation entre périphérie et centre devrait, si l'on suit le raisonnement de beaucoup, y être aussi réduit, le nombre de pétitions enregistrées par le Parlement ne cesse d'augmenter[71], tout comme la reconnaissance parle-

68. On pourrait de même démontrer le progressif désintérêt des juristes vis-à-vis de ce droit, en se fondant notamment sur le faible nombre de publications sur ce sujet, ou sur le progressif abandon de sa mention dans les manuels de Droit Constitutionnel. Ce désintérêt se présente cependant alors comme troisième : ce serait parce que les politiques se désintéressent de ce droit parce que les citoyens se désintéressent de ce droit, que les juristes se désintéresseraient de ce droit !

69. C'est la première question que posa ADP1 avant le début de l'entretien !

70. Devant l'insuffisance des pouvoirs de la Commission des pétitions et le nombre déclinant de pétitions enregistrées, cette Commission a été dissoute le 4 avril 1974, sans que nul ne proteste contre cette mesure : Judge (D.), "Public petitions and the House of Commons", *Parliementary Affairs*, vol. n° 31 (4), automne 1978, pp. 391-405.

71. 20 pétitions ont été enregistrées au Parlement en 1977-78, 57 en 1979-80, 160 en 1984, 744 en 1989 et 1297 en 1995 (Doc. A2-3/89/B p.37 et rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1995-1996 par M. Antoni Gutiérrez Diaz, Doc. A4-0191/96).

mentaire de ce droit. De fait, le droit de pétition aux Assemblées européennes, absent des traités établissant la Communauté européenne, a été introduit en 1953 dans le règlement de l'Assemblée commune de la CECA. Ensuite, par un processus inverse à celui que connut le droit de pétition en France, il fut inclus en 1981 dans le règlement du Parlement européen nouvellement élu. En 1987, on en confia la charge à une commission spécifique, une Commission des pétitions du Parlement Européen[72]. Il obtint enfin en 1993 une reconnaissance officielle dans l'article 8d EC du traité de Maastricht : "*Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'art. 138d EC* [qui l'étend *«à toute personne physique ou morale, résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre»*, *«à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes»*]"[73]. Depuis 1992-93, la commission des pétitions a de plus décidé de traiter certaines pétitions en public[74].

Ce raisonnement pêche ensuite diachroniquement puisque la restriction de l'intérêt parlementaire a souvent précédé le désintérêt des citoyens. La centralisation des demandes dans un comité des pétitions date ainsi, comme on l'a montré, de 1791 ; le pouvoir de décision donné à ce comité, de 1871. Les allégements de procédure ont du reste coïncidé d'une part avec une progressive diminution des garanties constitutionnelles accordées au droit de pétition et, d'autre part, avec une augmentation des exigences formelles demandées aux pétitionnaires.

Ainsi, d'un côté, le droit de pétition, à l'origine formulé explicitement, est ensuite affirmé avec des limites, pour n'être enfin impliqué que par l'interdiction de certains de ses usages. Dans la déclaration des droits de 1793, "le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, ***en aucun cas, être interdit***, suspendu, ni limité" (art. 32). Dans la Constitution de l'an III, "tous les citoyens ***sont libres*** d'adresser aux autorités publiques des pétitions, mais elles doivent être individuelles (...)" (art. 364). Selon les Chartes Constitutionnelles de 1814 et 1830, "toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ***ne peut être faite*** et présentée que par écrit (...)" (art. 53, puis art. 45). Selon l'ordonnance du 17 novembre 1958, enfin, "***il est interdit*** d'apporter des pétitions à la barre des assemblées parlementaires (...)" (art. 4)[75].

D'un autre côté, à l'origine, sont même reçues des pétitions anonymes, tandis que, par la suite, se surajoutent peu à peu des conditions formelles de recevabilité : la signature individuelle (titre I de la Constitution de 1791) ; le respect dû aux autorités constituées (art. 364 de la Constitution de l'an III) ;

72. Annexe VI du règlement du Parlement européen.

73. Cf. Epaminondas Marias, "The right to petition the European Parliament after Maastricht", *European Law Review*, vol. 19 (2), avril 1994, pp. 169-193.

74. Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1992-1993 par M. José Maria Gil-Robles Gil-Delgado, Doc. A3-0147/93, p. 8.

75. Souligné par nous, comme tout au long de l'article.

la forme écrite (art. 53 de la Charte de 1814) ; le président de l'Assemblée comme seul destinataire (décret du 12 mai 1848 et art. 66 du règlement de l'Assemblée constituante de 1848) ; l'interdiction qu'une pétition ne soit apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique (résolution du 3/06/1851) ; l'indication du domicile, la légalisation des signatures (résolution du 3 juillet 1873). Seule la condition de légalisation a été supprimée dans la procédure actuelle (résolution du 26 juillet 1955).

Or, aucune de ces deux évolutions ne peut être imputée à une simple adaptation à la diminution de l'offre pétitionnaire — au sens de volume de pétitions envoyées à l'Assemblée. Ne serait-ce pas à l'inverse la diminution de ces garanties et la multiplication des critères de recevabilité qui pourraient rendre compte du déclin du nombre de pétitions enregistrées ?

L'inévitable flou d'enregistrement

Car c'est avant tout logiquement et empiriquement que ce raisonnement qui fait du désintérêt citoyen pour le droit de pétition le préalable d'un désintérêt parlementaire présente une faille. En effet, ce qui en forme la base, c'est que les pétitions enregistrées correspondent aux pétitions reçues[76]. Or, il ressort de l'examen de l'organisation pratique du traitement des pétitions que, de la "lettre" reçue à la pétition enregistrée, il est un ensemble d'étapes qui interdisent de conclure de la diminution des "pétitions" enregistrées à la diminution des "pétitions" reçues : la pétition sur le CSA n'aurait pas été enregistrée en "temps normal" ; la pétition des mouvements laïcs et ses milliers de signatures, on l'apprendra lors de notre entretien avec ADP1, n'a, quant à elle, jamais été enregistrée. Plus largement, on sait qu'actuellement sont enregistrées chaque année une vingtaine de pétitions à l'Assemblée Nationale, pour la presque totalité individuelles. Or, le jour de notre entretien avec ADP1 et ADP2, dans le dossier des pétitions potentielles reçues pour ce jour, on trouve une vingtaine de demandes différentes, pour beaucoup collectives : il s'agit d'une "*grosse journée*", selon ADP1. Ces courriers, numérotés par le cabinet du Président, portent des numéros situés dans les 60.000, le numéro 1 devant correspondre au début de la législature. Autant d'éléments qui lui font dire que peut-être 2.000 pétitions potentielles passent chaque année par son bureau.

On pourrait pourtant considérer que, dans la mesure où, sous la IIIème République, les critères de recevabilité étaient plus stricts qu'actuellement, si l'on suppose qu'ils ont toujours été appliqués administrativement avec autant de zèle, le déclin du nombre de pétitions enregistrées illustre effectivement le déclin du nombre de pétitions reçues. Cependant, et c'est le second enseigne-

76. C'est ce qu'illustre, par exemple, ce qu'on pourrait appeler un lapsus d'H. Surrel ("Le «droit de pétition» au parlement européen", *Revue du marché commun*, n° 335, mars 1990, pp. 219-234) qui, franchissant encore un degré supplémentaire, explique qu'en 1977-78, 20 pétitions ont été "adressées" au Parlement, comme si on pouvait assimiler "pétitions adressées", "pétitions reçues" et "pétitions enregistrées".

ment que révèle l'analyse de la pratique ordinaire du droit de pétition, ces critères sont pour l'essentiel ambigus : "*les appréciations ne sont pas faciles à formaliser*" (ADP1). Certes, constater qu'une lettre est écrite, signée, adressée au président de l'Assemblée Nationale, respectueuse, dotée d'une adresse, et non transmise par un rassemblement, peut sembler relever d'éléments purement "objectifs". Pourtant, en pratique, comme le dit ADP1, sauf "*quelques lettres où la décision s'impose, il y a une zone de flou*". Une lettre envoyée à l'Assemblée Nationale, une lettre envoyée à l'actuel député des Vosges, une lettre envoyée à M. Philippe Séguin, une lettre qui pourrait avoir été envoyée à d'autres destinataires, peuvent-elles être des "pétitions à l'Assemblée Nationale" ? Des pétitionnaires qui, à l'issue d'une manifestation, enverraient des délégués pour déposer des pétitions doivent-ils être repoussés ? Qu'en est-il des pétitions envoyées par fax, des campagnes de pétitions menées en parallèle avec des manifestations ? Qu'en est-il de "pétitions" où les signataires mentionnent leur lieu de travail plutôt que de leur domicile ? Qu'en est-il d'une lettre irrespectueuse parce que désespérée ? Faut-il "*s'attacher à la manière dont c'est écrit*" alors qu'il peut s'agir de "*problèmes posés par de petites gens dans une situation administrative inextricable*" (ADP2) ? Suffit-il de se fonder sur la première d'un ensemble de cartes-pétitions ou faut-il les examiner une à une ?

Autant d'interrogations pratiques qui conduisent à interroger l'"objectivité"[77] d'une telle catégorisation juridique, d'autant plus difficile que, comme le rappelle ADP1, "*[alors que] toutes les procédures institutionnelles exigent la qualification précise de la démarche institutionnelle utilisée, le droit de pétition est particulier à cet égard : on n'exige pas qu'une pétition soit explicitement qualifiée comme telle pour l'enregistrer*". Des exemples pratiques donnés par les administrateurs du droit de pétition à l'Assemblée Nationale[78], il ressort du reste que, d'une part, ces critères juridiques peuvent être interprétés plus ou moins strictement, et que, d'autre part, ce ne sont pas les seuls critères juridiques qui vont dicter les choix.

---

77. "Objectif" en ce que, comme le diraient M. Mauss et P. Fauconnet, il "*ne dépend pas de nos sentiments et de nos opinions personnelles*" ["La sociologie : objet et méthode", *in* : Mauss (M.), *Essais de sociologie*, Paris, Points Seuil, 1991, p. 31]

78. Pour établir définitivement nos conclusions, il nous faudrait pouvoir comparer, à chaque étape du filtre, le volume de courrier reçu et le volume de courrier transmis au titre de "pétition", en demandant au fur à mesure à chaque intermédiaire les critères qui l'ont conduit à tel ou tel choix : cf. White (D.-M.), "the «gate-keeper», le sélectionneur : étude sur la sélection des nouvelles" *in* : Balle (F.), Padioleau (J.-G.), *Sociologie de l'information. Textes fondamentaux*, Paris, Larousse, 1973, pp. 203-214. Faute d'une telle possibilité, on se contente des inductions que nous a permis de faire la mise en œuvre pratique devant nos yeux des schèmes de classification ordinaire des administrateurs du droit de pétition. Ceux-ci nous ont en effet proposé de nous montrer concrètement comment et selon quels critères ils pouvaient catégoriser des lettres dont ils ne connaissaient pas le contenu au préalable.

Ainsi, pour ADP1, la disposition concernant les manifestations est très restrictive puisqu'elle signifie que le droit de pétition n'est légitime que s'il ne provoque pas de "*troubles à l'ordre*", que toute pétition ayant eu un rapport avec une manifestation en est "*entachée*". Une pétition par fax sera donc classée sans être enregistrée. Quant à une pétition qu'on apporterait à l'Assemblée alors que se déroulerait à Marseille une manifestation où on la ferait signer publiquement, elle devrait "*théoriquement*" être refusée. A l'inverse, en vertu d'une appréciation large de la recevabilité, des pétitions au nom d'une association sont considérées comme recevables, dans la mesure où le nom d'un de ses représentants est précisé. De même, les pétitions imprimées sont acceptées si les signatures sont manuscrites.

Par ailleurs, entrent en jeu d'autres critères logiques. Pour ADP1, il ne faut par exemple pas confondre des "*pétitions*" et des "*tracts destinés à être distribués sur la voie publique*" si bien qu'il ne doit pas y avoir d'autre texte que celui de la pétition. De plus, "*on peut penser qu'il faut un élément de protestation et quelque chose à proposer*" et que la pétition ne doit pas avoir été rendue sans objet par l'évolution de la conjoncture politique (loi déjà retirée...). Enfin, ajoute-t-il, en parlant de la pétition audiovisuelle qui sera finalement par exception enregistrée, "*il y a un élément qui me gêne. C'est qu'il y a manifestement derrière cette campagne une organisation minimum qui ne se dévoile pas dans ce qu'elle fait faire aux citoyens*"[79]. C'est ainsi fondamentalement la pétition collective qui peut être suspecte[80].

Ce sont cependant, en dernier ressort, des éléments d'opportunité qui vont guider la qualification choisie. Une évidence dont on a pour preuve, d'abord, l'ensemble des "théoriquement" ou "normalement" qui émaillent le discours de ADP1, ensuite, les quelques exemples donnés où les règles ont été "interprétées" dans un sens ou dans un autre en fonction de ce qu'on pourrait nommer une anticipation de l'intérêt que pourrait porter le Cabinet ou l'Assemblée à ces demandes. Comme le note un de nos interlocuteurs, parlant d'une pétition de protestation contre une initiative du Président de l'Assemblée, qu'il avait classée en invoquant le fait que le temps de traitement[81] de cette pétition aurait rendu cette demande sans objet, "*je me serais mal vu devoir expliquer aux gens du Cabinet l'enregistrement de cette pétition, s'ils s'en étaient aperçus après coup*". Notons qu'à l'inverse une lettre "favorable" — ou non — pourrait ne pas être enregistrée comme "pétition", mais être traitée en courrier ordinaire, transmise directement à une Commission pour un traitement de fond ou remise à un groupe politique, parce que c'est "*plus avantageux pour elle*".

---

79. Un critère dont on a implicitement une illustration encore plus frappante dans cette autre citation : "*On peut même admettre des pétitions collectives* (au sens, ici, de "non individuelles"), *même si elles relèvent d'une intervention organisée*".

80. On pourrait ajouter que les pétitions de "psy" (au sens de "malades psychiatriques"), "maniaques", sont classées d'office.

81. Ce délai de traitement, on le rappelle, est lui-même un choix institutionnel, puisqu'à l'origine, c'est le jour même de réception des pétitions qu'elles étaient discutées.

Ainsi, comme le conclut ADP1, si l'on excepte le cas des "*procéduriers*" pour lesquels "*il est plus agréable de s'en tirer en leur envoyant un accusé de réception*", les administrateurs du droit de pétition à l'Assemblée Nationale bénéficient "*d'un certain degré d'appréciation*". Il est par exemple "*assez facile de trouver un élément de forme qui permettrait de ne pas enregistrer une pétition*" *(sourire entendu entre collègues)*. A l'inverse, si l'objectif était de faire du nombre, des statistiques, "*il ne serait pas difficile de le faire. On pourrait enregistrer toute correspondance comme pétition. Cela représenterait sans doute quelques milliers par an dont 95% seraient par la suite classées puisque ce serait le rapporteur de pétitions qui estimerait les critères généraux de recevabilité (...). On fait à peu près ce que l'on veut, en fonction de la capacité d'absorption de la procédure*".

Or, ce flou dans la procédure d'enregistrement n'est pas propre au fonctionnement actuel du droit de pétition en France. En effet, on en retrouve l'écho par exemple dans l'échange de vues qui opposa M. Rewbell, président de l'Assemblée Nationale à M. de la Rochefoucauld-Liancourt dès le 28 avril 1791 : à l'un qui refusait de lire une lettre qui lui avait été envoyée en expliquant que "*Je ne puis pas la lire : la lettre est à moi et non à l'Assemblée nationale*", l'autre répondait : "*Je m'élève contre M. le Président qui dit qu'une lettre adressée à M. le Président l'est à M. Rewbell. Elle est adressée à l'Assemblée nationale*".

On en découvre plus largement l'indice dans la quasi impasse que font les différents règlements sur ce qui précède l'enregistrement. Le règlement de l'Assemblée Législative de 1848 stipule par exemple que les pétitions doivent être rédigées par écrit, signées, adressées au président de l'Assemblée et non apportées en personne à la barre, puis conclut que "*les pétitions, dans l'ordre de leur arrivée, sont inscrites sur le rôle général...*" (art. 91). La notion de "pétition" apparaît dès lors comme allant de soi, alors même que, on l'a souligné, la définition juridique heurte la définition ordinaire de cette forme d'action. Doit-on en conclure que toute lettre écrite, signée, adressée au président de l'Assemblée et non apportée à la barre est une pétition ? Chacun des règlements permet donc de décider ce que n'est pas une pétition[82], mais pas de déterminer ce qu'est une pétition.

Un flou d'enregistrement délibéré

Or, l'examen de l'évolution des critères de recevabilité des pétitions au Parlement européen laisse penser que ce "flou d'enregistrement" n'est pas seu-

82. Encore faudrait-il noter que l'analyse des pétitions effectivement enregistrées peut montrer que ces critères d'exclusion n'étaient pas alors non plus scrupuleusement respectées. Ainsi, en 1878, une pétition en faveur de la fixation du jour de la fête nationale est renvoyée au ministre de l'Intérieur au nom de son "intérêt" alors que les signatures n'en étaient pas légalisées [citée *in* : Perrier (J.), *Du droit de pétition aux Chambres*, Thèse, Paris, Librairie de la société du Recueil, 1900].

lement lié à la difficulté de définir ce que peut-être une pétition, mais aussi à la fonctionnalité que ce flou offre au corps législatif. En effet, H. Surrel[83] notait en 1990 que la notion d'"*appartenance aux activités de la Communauté*" qui, aux termes de l'article 128, §4 du règlement intérieur du Parlement européen, présidait alors à la recevabilité matérielle des pétitions[84] était une "*notion juridiquement floue puisque le champ de compétence communautaire ne cesse de se développer et de se diversifier*". Elle ajoutait que le fait que "*la décision concernant la recevabilité est une affaire de partis politiques*[85]*, dans la mesure où (...) la commission des pétitions peut prendre arbitrairement une décision sans prendre en compte les précédents et sans pour autant respecter sa propre décision dans le futur, (...) augmente le risque d'arbitraire*" (p. 226). Elle s'étonnait enfin que "*la Commission des pétitions ait jusqu'à présent refusé d'élaborer une liste exhaustive des sujets considérés comme entrant dans le «cadre des activités de la Communauté»*", préférant "*renvoyer à la discussion la décision sur la recevabilité d'une pétition*", pour se réjouir finalement du fait que cette Commission ait admis qu'il était "*nécessaire de codifier les critères de recevabilité*", tâche à laquelle devait s'atteler l'Assemblée élue en 1989. Or, si ces critères ont en effet été redéfinis, ils n'ont en rien été objectivés. Au contraire. Les pétitions doivent aujourd'hui porter sur "*un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union européenne et qui le ou la concerne directement*" (art. 156-1 de l'actuel règlement). Ce que la Commission des pétitions traduit par trois grands domaines : selon elle, "*sont déclarées recevables les pétitions qui se réfèrent au contenu des traités ou au droit dérivé, qui portent sur des questions qui, quand bien même elles n'auraient pas de lien direct avec le droit communautaire dans son état actuel, pourraient en avoir dans la perspective d'une évolution prévisible du projet communautaire (!), ou qui font référence, dans leur objet, à l'activité d'une institution ou d'un organe communautaire*"[86]. Cette formulation révèle donc une volonté délibérée de ne pas clarifier les critères de recevabilité, de les laisser assez vagues et larges pour que la commission des pétitions conserve presque toute souveraineté quant au sort de ces pétitions potentielles, de préserver au Parlement européen une "zone d'incertitude" d'où il tire un pouvoir[87].

---

83. Surrel (H.), "Le «droit de pétition» au Parlement européen", *Revue du marché commun*, n° 335, mars 1990, pp. 219-234.

84. Les critères de recevabilité formelle, dont on a vu l'ambiguïté potentielle, sont : mention du nom, de la qualité, de la nationalité et du domicile de chacun des signataires ; rédaction dans une des langues officielles de l'Union européenne (art.156-2 et 3 de l'actuel règlement du Parlement européen). On retrouve ensuite cette formule qui naturalise la notion de "pétition" : "Les pétitions sont inscrites sur un rôle général dans l'ordre de leur arrivée" (art. 156-4).

85. Dans la pratique, le secrétariat établit un résumé de chaque pétition ainsi qu'une recommandation relative à cette recevabilité. Un document comportant les résumés est ensuite examiné par la présidence de la Commission des pétitions et par les coordinateurs des groupes politiques. Leurs décisions sont enfin approuvées formellement par vote par l'ensemble de la Commission [cf. Surrel (H.), art.cit., p. 235]

86. Rapport de M. Antoni Gutiérrez Diaz, *op. cit.*, 1996, p. 9.

87. Crozier (M.) et Friedberg (E.), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.

On pourrait du reste montrer que c'est ce même impératif qui semble avoir joué dans la décision prise par le Parlement de ne pas déclarer irrecevable toute pétition présentée par un citoyen ou un résident (comme semblait le stipuler le Traité de Maastricht), de ne pas non plus étendre le droit de pétition à toute personne (comme le proposait une résolution antérieure du Parlement européen), mais d'entériner le fait que le droit de pétition est *"l'apanage exclusif des citoyens et résidents communautaires, tout en affirmant que le Parlement peut souverainement décider d'admettre des pétitions présentées par d'autres personnes"*[88]. De même, on serait tenté de croire que l'absence de politique cohérente dans la pratique des commissions des pétitions en matière de droits de l'homme, alors qu'il lui serait possible soit de rejeter totalement ces requêtes, soit de les diriger vers la Communauté européenne des droits de l'homme de Strasbourg, ne doit pas tant être imputé, comme le laisse entendre H. Surrel, à *"la volonté politique du Parlement de défendre et de promouvoir le respect des droits de l'homme"*[89] qu'à ce qu'on pourrait nommer "la fonctionnalité du flou d'enregistrement", à des "intérêts d'institution".

Une conclusion qu'on ne peut du reste attribuer à la seule situation particulière du Parlement européen, puisque déjà en 1831, M. Jouffroy (6/09/1831) recourait à un raisonnement similaire lorsque, proposant des critères qui pourraient guider la qualification des pétitions par la Commission, il concluait : *"Je n'ai point voulu écrire ces catégories dans votre règlement et les imposer à votre commission (...) Ainsi, Messieurs, rien d'exclusif, rien d'impératif ne devait entrer dans ma proposition ; j'ai voulu que la commission demeurât parfaitement libre, et qu'elle décidât arbitrairement et comme jury sur la valeur et la destinée de chaque pétition."*

Ce parcours dans les règles informelles qui réglementent le droit de pétition aux Assemblées révèle donc les limites d'une analyse juridiciste de cette institution qui tendrait à accroire que l'instrument juridique est "*mis en œuvre de manière transparente*", qu'on puisse inférer des pétitions enregistrées aux reçues ou adressées, soit directement, soit en supposant que les écarts entre pétitions enregistrées et pétitions reçues seraient "*affectés selon un principe uniforme*" par les systèmes d'enregistrement des pétitions successifs[90]. Pourtant, une analyse politiste des institutions[91] ne doit pas conduire à abandonner cet indicateur qu'est le nombre et le type de pétitions enregistrées, mais, à l'image de ce que D. Merllié proposait de faire en sociologie des statistiques[92], à passer par l'analyse des opérations de construction de ce

88. Rapport de L.-H.-A. Harrison sur la modification de l'article 128 du règlement du Parlement européen concernant le dépôt des pétitions, Doc.A3-0411/92, décembre 1992, p. 10.

89. Surrel (H.), art.cit., p. 228.

90. Sur un raisonnement similaire à propos d'une autre forme d'enregistrement statistique, cf. Merllié (D.), "Une nomenclature et sa mise en œuvre : les statistiques sur l'origine sociale des étudiants", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 50, novembre 1983, pp. 3-47.

91. Chevallier (J.), *Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1996.

92. Merllié (D.), "La construction statistique" *in* Champagne (P.) *et alii*, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod, 1996, pp. 101-163.

nombre pour comprendre de quel phénomène il est l'indice. A quel phénomène faut-il associer l'indéniable diminution du nombre de pétitions enregistrées à l'Assemblée Nationale ? A quel phénomène, en retour, faut-il associer l'évidente augmentation du nombre de pétitions enregistrées au Parlement européen ?

On ne doit pas les relier, on l'a montré, au nombre de "pétitions" reçues par les Assemblées, même s'il est bien sûr clair que ce faible "rendement" — en terme d'enregistrement — du droit de pétition peut indirectement limiter le nombre de pétitions envoyées, ne serait-ce que dans la mesure où la plupart des pétitionnaires actuels ne connaissent pas la procédure au nom de laquelle leur demande pourrait être reçue et qu'une notification d'enregistrement pourrait les conduire à en prendre conscience et les inciter à réutiliser cette procédure[93]. Ce n'est donc pas cet indice qui permettrait de conclure à un désintérêt citoyen pour le droit de pétition et qui permettrait, ainsi, de rendre compte du désintérêt des parlementaires français actuels pour ce droit.

C'est en revanche l'hypothèse inverse que nous conduit à explorer ADP1 lorsqu'il note que "*si besoin existait au niveau parlementaire, il n'y aurait du reste pas qu'une seule personne qui s'occuperait [du droit de pétition] au Secrétariat Général et qu'une seule aussi à la Commission des Lois*". Dès lors, de même que D. Merllié imputait les fortes variations dans les statistiques sociales des étudiants à une simple transformation technique — ou stratégique — du mode de mesure[94], ne doit-on pas d'abord voir dans les statistiques des pétitions législatives l'indice des transformations des motivations de ceux qui président à leur enregistrement ?

III - DU DÉSINTÉRÊT DES PARLEMENTAIRES POUR LE DROIT DE PÉTITION À SON APPARENT DÉCLIN, OU LE DROIT DE PÉTITION COMME INSTRUMENT DE LUTTE PARLEMENTAIRE

C'est ce que devrait montrer, de fait, dans une perspective "reconstructionniste", une analyse des représentations et des usages parlementaires du droit de pétition, dont on ne présentera ici que les linéaments.

L'étude tant des discours des administrateurs du droit de pétition à l'Assemblée nationale que de ceux des parlementaires eux-mêmes, prononcés aujourd'hui comme hier, révélerait ainsi que le droit de pétition y est toujours

---

93. C'est ce que pressentait déjà M. d'André en 1791 lorsqu'il prévenait l'Assemblée en ces termes : "*si vous admettiez à la barre tous ceux qui s'imaginent que leurs pétitions sont intéressantes, tout le royaume serait à la barre dans huit jours et vous auriez ici douze à quinze mille pétitionnaires*" (7/01/1791). C'est ce qu'à l'inverse signifiait M. de la Courvoisier en 1819 lorsqu'il estimait que "*le droit* [de pétition] *dégénère en abus. Que la Chambre soit ferme à repousser toute pétition qui ne l'éclaire ni sur les abus d'autorité, ni sur les vices d'une loi ; la foule alors se ralentira*" (20/01/1819).

94. Merllié (D.), art.cit., 1983.

présenté comme subordonné aux prérogatives de l'ordre parlementaire : il ne doit pas faire perdre de temps ; il doit leur être utile ; il ne doit pas empiéter sur leurs prérogatives. A ADP2 qui explique qu'"*on ne peut faire subir aux membres de la Commission au-delà de quelques dizaines de pétitions citées une par une*" et que le problème, c'est "*l'intérêt du corps politique*", font ainsi écho l'ensemble des parlementaires qui, désireux de défendre une extension du droit de pétition, ont dû sacrifier à une forme de norme rhétorique parlementaire en donnant des gages de leur attachement à l'ordre parlementaire, à l'imperméabilité relative de cet ordre à cette intrusion du désordre périphérique que pourrait constituer le droit de pétition. Qui mettant en exergue l'économie de temps — ou, au moins, l'absence de perte de temps — qui en résultera ; qui témoignant son respect des prérogatives parlementaires ; qui assurant vouloir ainsi défendre l'ordre public ; qui, enfin et tout au moins, reconnaissant la futilité et l'incongruité de la plupart des demandes[95] comme pour se dédouaner de s'y intéresser.

On verrait qu'il est pourtant une différence entre discours administratifs et parlementaires : là où les membres de l'administration affirment, les politiques jouent de la dénégation. De fait, l'analyse des débats parlementaires successifs qu'a suscités le droit de pétition dans l'histoire institutionnelle française montrerait qu'un discours sur le droit de pétition ne semble avoir de légitimité dans l'arène parlementaire que s'il se soumet à une double contrainte, à une sorte de "*code de la parole*"[96] : d'une part, une contrainte symbolique, prouver son attachement à un droit "*sacré*"[97] qui n'est autre que le droit de la périphérie à pénétrer dans la sphère centrale ; d'autre part, une contrainte pragmatique, démontrer que les positions qu'on défend ne risquent pas de

95. M. Bogne de Faye (26/01/1819), pour soutenir une proposition visant à inciter les ministres à faire part des suites données aux pétitions qu'on leur renvoie et à favoriser l'information des parlementaires sur les pétitions qui doivent être rapportées, rappelle ainsi tout à la fois ce que sa proposition apportera à la défense de l'ordre public et constitutionnel, au respect des prérogatives parlementaires, à la reconnaissance de l'inauthenticité de certaines demandes et à la préservation du temps parlementaire : "*Je crois superflu de revenir (...) sur les avantages et sur l'existence constitutionnelle du droit de pétition*" ; "*c'est* [le droit de pétition] *qui épuise, pour ainsi dire, goutte à goutte la nue où se seraient formés les orages révolutionnaires. Si la protection que vous devez accorder à l'exercice de ce droit est un devoir que vous impose l'humanité, il n'est pas moins commandé par la plus sage politique*" ; "*celui qui a adressé* [une pétition à la Chambre] *doit bien se garder de se croire personnellement l'objet du zèle qu'il excite. J'accorde que cela soit ainsi dans toute la sévérité du principe, mais ces abstractions ne peuvent tendre à augmenter le foyer de lumière dont vous devez souhaiter de vous voir entourés*" ; "*Si celui qui exerce* [le droit de pétition] *n'est pas toujours animé du zèle le plus pur...*" ; "[Sitôt que sera passée la loi sur la responsabilité des agents secondaires de l'administration], *ce grand nombre de pétitions, dont la nomenclature seule vous accable, sera beaucoup réduit, et vous n'aurez que bien rarement à occuper l'attention des ministres sur l'une d'elles*".

96. Sur l'idée de "*code de la parole*", alors appliqué au discours électoral, cf. Braud (P.), *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.

97. On notera que, si la métaphore du politique comme "sphère sacrée" à laquelle peuvent accéder de loin en loin les profanes est parfois à questionner, elle s'impose ici d'autant plus que ce sont les "acteurs" qui y recourent.

mettre en péril l'ordre parlementaire, qu'elles préservent l'ordre central de l'intrusion du désordre périphérique[98]. Si bien que tout discours public supposé restreindre le droit de pétition doit s'en prévaloir, et que tout discours public supposé l'étendre doit prouver qu'il respecte la prépondérance parlementaire. Des contraintes qu'on retrouverait du reste aussi dans les rares débats parlementaires autour du droit de pétition du XXe siècle ou dans les rapports de la Commission des pétitions au Parlement européen.

On pourrait enfin montrer que cette différence de discours ne doit pas tant à des différences de dispositions qu'à des différences de positions, pas tant aux dispositions qui ont contribué à faire des hommes politiques des individus potentiellement plus ouverts à l'intervention de la "périphérie", qu'à la place qu'ils occupent et qui les obligent à rendre publiquement cet hommage au "droit sacré de pétition". Une conclusion qu'on pourrait tirer du fait que, lorsque ce n'est plus de soi mais des autres dont on parle, la contrainte de dénégation semble disparaître ou du fait que, plus les discours sont à fonction interne, moins ils mettent en valeur la fonction "démocratique" du droit de pétition[99]. Une conclusion que corroboreraient ces moments de débat où, parce que l'arène parlementaire est aussi un lieu d'interaction dans lequel, au-delà d'un échange d'arguments, s'échangent des plaisanteries, des invectives, des exclamations, des émotions[100], dans lequel le plaisir de briller peut outrepasser la nécessité de respecter les normes parlementaires publiques, la parole échappe à l'ordre parlementaire, transparaît le plus clairement combien peut être "formelle" la constante référence au caractère sacré du droit de pétition : soit qu'on le tourne en ridicule, soit qu'on ironise, soit, enfin, qu'on laisse échapper son sentiment ou son expérience.

Une conclusion que validerait enfin l'analyse des usages parlementaires des pétitions en montrant que le droit de pétition et les pétitions enregistrées ne sont pas tant convoqués pour introduire des idées périphériques dans

---

98. Pour un exemple parmi des dizaines possibles : M. Dumolard (25/10/1791) : "*Ce n'est point porter atteinte au droit sacré de pétition, que de réduire le nombre de ceux qui doivent les présenter. Je suis d'avis autant que personne que l'on admette ceux qui ont des réclamations et des pétitions à faire à l'assemblée ; mais je crois qu'on ne doit pas permettre que, sous ce prétexte, il vienne une foule immense de personnes se placer dans l'intérieur de la salle.*"

99. Il ne faudrait pas en conclure que les discours à fonction interne sont plus "vrais" que les autres. De fait, il n'est pas un discours "sincère" que l'on ferait en privé et un discours "masqué" qu'on ferait en public. Chacune de ces paroles est soumise à des contraintes, donc à des censures et à des passages obligés : cf. Mauger (G.), "Enquêter en milieu populaire", *Genèses*, n° 6, décembre 1991, pp. 125-143. Si ce sont ici les contraintes qui réglementent en dernière instance le discours intra-parlementaire qui nous intéressent, c'est parce qu'on suppose que ce sont ces représentations là qui jouent sur la réception parlementaire des pétitions. Le paradoxe vient dès lors de ce que, pour ce faire, nous sommes contraints de passer par l'analyse de discours parlementaires publicisés et d'y retrouver les éléments épars des discours et représentations intra-parlementaires.

100. Sur l'analyse des "émotions" dans les débats parlementaires, cf. Heurtin (J.-P.), *L'ordre de l'Assemblée : éléments d'une sociologie de la séance publique à l'Assemblée nationale*, Thèse, IEP de Paris, 1995.

l'enceinte parlementaire que pour appuyer les prises de position internes de ceux qui les invoquent, voir pour justifier la défense ou l'extension des prérogatives de l'Assemblée vis-à-vis de l'exécutif. C'est ce qui a déjà été amplement démontré à propos de la Restauration. C'est ce qu'on pourrait montrer de façon indéniable en ce qui concerne le Parlement européen puisqu'il n'est par exemple pas un rapport de la commission des pétitions qui ne souligne combien la nécessité de ne pas décevoir les citoyens et de rendre réel le droit de pétition justifierait une extension des pouvoirs du Parlement.

C'est ce qu'illustrent enfin de la façon la plus flagrante les tentatives que menèrent les deux Assemblées parlementaires françaises, à partir du milieu des années 1960, afin de faire du droit de pétition un instrument de réhabilitation de leur pouvoir. On y retrouve en effet tous les éléments possibles de "récupération" de la procédure pétitionnaire. C'est ainsi à la suite d'une pétition-prétexte rapportée en mai 1966[101], dans une période de "crise" du Parlement dont témoignera peu après la publication de l'ouvrage d'A. Chandernagor, intitulé *Un Parlement pour quoi faire ?*[102], qu'est modifié le règlement de l'Assemblée nationale pour y introduire, d'abord la possibilité de faire poser une question orale sur l'objet d'une pétition, ensuite, une obligation pour les ministres auxquels on aurait renvoyé une pétition d'y répondre dans les trois mois, enfin, une procédure d'examen des pétitions en séance publique qui puisse déboucher sur la mise en place d'une commission d'enquête (Résolution du 23 octobre 1969). Sept ans plus tard et sans même se donner ce prétexte, les sénateurs procèdent à la même innovation à l'occasion d'une réforme globale du règlement du Sénat, à ceci près qu'ils proposent que les demandes de renvoi des pétitions puissent être motivées (Résolution du 26 avril 1976). Cependant, dans ces deux occasions, les velléités parlementaires se heurtent à la censure du Conseil Constitutionnel. L'Assemblée nationale doit ainsi abandonner l'obligation faite au ministre de répondre, tout comme la possibilité de questions orales et de commissions d'enquête (Résolution du 11 décembre 1969). Quant au Sénat, le Conseil Constitutionnel censure la possibilité que les demandes de renvoi puissent y être motivées en arguant que, dans le cas contraire, le Sénat pourrait être amené à se prononcer sur une demande qui "*tende à orienter ou à contrôler l'action du gouvernement dans des conditions non prévues par la Constitution ou vise à constituer une modalité d'exercice du droit d'initiative des parlementaires en matière législative dans des conditions autres que celles où l'exercice de ce droit est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40, et 41 de la Constitution*" (Résolution du 11 décembre 1969). Le Conseil Constitutionnel prend donc lui aussi position en fonction du seul pouvoir des parlementaires.

101. Cette pétition relative aux tranches de revenus pour l'imposition des personnes physiques, que J. Delachenal, rapporteur des pétitions à l'Assemblée nationale, propose à la Commission des lois de soumettre à l'Assemblée, ne sera en effet jamais l'occasion d'une discussion quant au fond.

102. Chandernagor (A.), *Un Parlement pour quoi faire ?* Paris, Idées, 1967. La même année, P. Avril fait aussi paraître *L'avenir du Parlement à travers le rapport de la commission Monroney* (Paris, Analyse et Prévision, 1967).

Dans une seconde phase, ce n'est plus par les textes mais par leurs usages que des parlementaires essayèrent d'user du droit de pétition, d'abord pour appuyer à nouveau les velléités de l'ensemble de l'Assemblée, ensuite pour renforcer leur position ou celle de leur groupe. Ainsi, la pétition dont C. Dhinnin obtient, le 30 juin 1977, que la Commission des Lois de l'Assemblée nationale demande la soumission en séance publique, est une pétition de soutien à une proposition de loi déposée par un député, H. Lucas, et qui n'a pu être inscrite à l'ordre du jour[103]. F. Massot rappelle par ailleurs qu'"*arrivé à un certain moment, les pétitions ont été utilisées de manière politique. Ce qui n'était pas le cas à cette époque là* [quand il était en fonction, de 1978 à 1981]. *Je crois que du temps de Séguin* [de 1981 à 1985], *il y a eu quelques essais...*"[104]. C'est ainsi qu'on peut par exemple lire l'enregistrement en 1984 de la pétition n°248 de Juliette Gredy et 155.139 autres pétitionnaires en faveur de la défense de la liberté de l'enseignement. C'est ainsi qu'on doit sûrement comprendre la pétition n° 45 déposée en 1990 par J.P. Abbe et 900.000 autres pétitionnaires — pétition nationale organisée par le Rassemblement pour la République pour demander un référendum sur le droit de vote des étrangers en France — puisqu'elle fait l'objet de deux incidents de séance, l'un lorsque G. Léonard (RPR) en remet symboliquement un échantillon au ministre de l'Intérieur à l'occasion d'une question orale : "*les Français ont pu le voir à la télévision*", comme le note ironiquement P. Joxe ; l'autre lorsque, dans cette même séance, B. Pons (RPR) fait un rappel au règlement pour se plaindre de la manière dont ceux qui devaient apporter les pétitions ont été accueillis[105].

A la même époque, les sénateurs utilisent, eux aussi, à des fins parlementaires, la procédure pétitionnaire, puisque le 14 octobre 1982 ils autorisent L. Virapoullé (UCDP) à rapporter en séance publique deux pétitions adressées respectivement par des conseillers généraux de la Martinique et de la Réunion en vue de demander une consultation populaire des citoyens de ces départements sur la volonté du gouvernement de calquer le mode d'élection des conseillers généraux des Départements d'Outre-mer sur celui de leurs collègues de métropole, alors même, que, comme le rappelle M. Dagonia (PS), le secrétaire d'Etat a déjà été longuement entendu à ce sujet par la Commission des lois

103. Rapport de C. Dhinnin sur la pétition n° 321, *Documents de l'Assemblée Nationale*, Annexe n° 3104, 30 juin 1977.

104. C'est ce qui nous laisse penser que le fait de confier la fonction de rapporteur des pétitions à un membre de l'opposition en 1978 pouvait avoir un aspect stratégique. C'est ainsi qu'on expliquera notamment qu'alors que chacun aujourd'hui certifie que le fait de confier cette tâche à un membre de l'opposition est une coutume parlementaire — "*Sinon, ça n'a pas d'intérêt*" argumente ADP2 —, ce soit un député de la majorité, H. Cuq, qui se soit vu confier cette tâche en 1986. C'est la crainte d'une utilisation politique de cette fonction dans une période délicate qui a dû dicter ce choix. A l'inverse, le retour à la coutume peut être interprété comme l'indice de ce que chacun ne croit plus que cette fonction puisse être un atout dans les luttes parlementaires. Dans tous les cas, on semble continuer de raisonner en fonction des enjeux de la seule arène parlementaire.

105. Séance du 21 novembre 1990.

et, notamment, par L. Virapoullé, "*rapporteur à la fois des pétitions et du projet de loi portant adaptation de la décentralisation aux DOM*". Les pétitions ne semblent ainsi avoir l'honneur de la séance que dans la mesure où elles ont été initiées par des groupes politiques représentés au Parlement et où elles sont supposées pouvoir participer à renforcer les prises de position de ces groupes.

Cet usage n'est du reste pas inventé en 1981 et n'est pas l'apanage de la seule droite puisque, lorsqu'on rappelle à F. Massot qu'il a lui-même déposé en 1980-81 deux pétitions, l'une contre le projet "Sécurité et Liberté", l'autre à l'initiative de J. Lang et du comité d'urgence anti-répression homosexuelle, il les replace toutes deux dans le cadre de luttes parlementaires plus générales, comme un instrument de "bagarre" parlementaire et électorale plutôt que comme une forme d'intervention directe du désordre périphérique dans l'enceinte parlementaire. C'est ce qui ressort du reste aussi de ce que nous dit C. Darsières de la seule fois où il a conseillé à un individu de passer par la procédure pétitionnaire, puisque s'il lui a donné ce conseil, c'est d'abord parce que le point juridique que celui-ci soulevait lui tenait particulièrement à cœur depuis longtemps et, ensuite, "*parce qu'étant dans l'opposition je me suis dit : «ça sera peut-être la possibilité de mieux saisir majorité et minorité ensemble sur l'intérêt de cette question (...), j'aurai plus de conviction dans la suggestion que je ferai de se saisir de ce problème, pour faire des propositions concrètes au ministre»*".

Ainsi, plus que d'un désintérêt permanent des parlementaires pour la procédure des pétitions, on devrait plutôt parler de cycles d'intérêt. Si, lors de la dernière réforme du règlement de l'Assemblée nationale, nulle proposition n'a concerné le droit de pétition, c'est sans doute essentiellement parce que vingt ans de tentatives sporadiques d'en faire un outil de lutte parlementaire ont échoué contre le quadruple filtre qui empêche ce droit de devenir une arme : le contrôle du Conseil Constitutionnel sur les règlements des Assemblées ; le contrôle du gouvernement sur l'ordre du jour de ces Assemblées ; le contrôle de la majorité parlementaire sur les décisions proposées par les rapporteurs et le contrôle des services de la Présidence de l'Assemblée nationale sur l'enregistrement des pétitions. Ce n'est donc qu'en fin de période que ce désintérêt est le plus total, c'est-à-dire au moment même où le nombre de pétitions enregistrées atteint son niveau le plus bas. En effet, si on a souligné que ce nombre est, tout au long de la Vème République, nettement inférieur à ce qu'il était un siècle plus tôt, il n'est pourtant pas constant : de 1958 à 1962, l'Assemblée nationale enregistre ainsi 172 pétitions ; de 1962 à 1967, 244 ; de 1968 à 1973, 241 ; de 1973 à 1978, 349 ; de 1981 à 1986, 315 ; et de 1988 à 1993, 56. En d'autres termes, la courbe du nombre de pétitions législatives enregistrées sous la Cinquième République épouse la courbe de l'intérêt que les parlementaires ont porté à ces pétitions en tant qu'instrument de lutte parlementaire. D'autant que, autant qu'on puisse en juger, à aucun moment cet intérêt pour le droit de pétition n'est déterminé par le désir de faire une plus grande place à l'intervention des initiatives périphériques. Ainsi, ce que semble mesurer le

nombre de pétitions enregistrées — et, donc, sans doute, leur nature —, c'est ce qu'on pourrait nommer la "demande" des parlementaires en pétition, c'est-à-dire à la fois la nécessité dans laquelle ils se trouvent de forger des instruments pour défendre ou étendre leurs prérogatives et la possibilité que leur offre dans une conjoncture particulière le régime des pétitions de répondre à cette nécessité. C'est vrai pour les Assemblées parlementaires françaises et européenne aujourd'hui. Ça l'était sans doute beaucoup moins au tout début du droit de pétition en France, avant qu'une procédure d'enregistrement ne soit mise en place, lorsque A.-G. Camus se chargeait de recenser toutes les lettres envoyées à l'Assemblée Constituante. Ça l'était déjà sûrement sous la Restauration lorsque tout député était "*tenu de remettre lui-même au bureau les pétitions qu'on lui adressait*"[106] ou sous la monarchie de Juillet lorsque la coutume voulait que le courrier adressé à l'Assemblée soit entassé dans un bureau de la questure et que chaque parlementaire puisse y avoir accès et demander l'enregistrement comme pétition des courriers qu'il voulait voir traiter.

Dès lors, il est clair que l'impressionnant stock de pétitions législatives que recèlent les Archives nationales ne peut être pris simplement comme un indicateur de l'opinion publique, qu'on ne peut en tirer directement, comme le fait par exemple C. Leys (art. cit., 1955), des statistiques et des conclusions quant à l'évolution du pétitionnement dans un pays. Non pas seulement comme le souligne D. Zaret[107], parce que les pétitions pourraient être "*simplement des productions littéraires sans lien discernable à la sphère publique*", parce qu'il "*serait dangereux de prendre les pétitions pour argent comptant*", mais parce que ce stock n'est que le point de rencontre entre une offre pétitionnaire plus ou moins autonome, plus ou moins "authentique", et une demande parlementaire de pétitions, si bien que son étude peut en apprendre autant sur celle-ci que sur celle-là. De même, ce n'est plus dès lors comme une simple adaptation fonctionnelle du régime des pétitions à une raréfaction de son usage que l'on doit lire les transformations du droit de pétition. C'est de l'évolution de la "demande parlementaire en pétitions" qu'on doit d'abord les rapprocher.

Conclusion : réfraction, réflexion, absorption

"*Si un député, frappé de la demande* [d'une pétition] *en fait la base d'une proposition, la Chambre reçoit alors un principe d'action, et il faut qu'elle agisse, soit en rejetant, soit en admettant la proposition. A la vérité, c'est la pétition qui en a été la cause ou l'occasion ; mais ce n'est que sur la proposition que la Chambre délibère, sans que jamais elle ne statue sur la pétition*".

106. M. de Courvoisier, séance du 20 janvier 1819.
107. Zaret (D.), art. cit., 1996, pp. 1521-1522.

De l'analyse que l'on vient de mener, il semble ressortir que l'auteur de cette théorie, le baron Blanquart-Bailleul (25/01/1819), n'est pas loin de synthétiser ce qu'on pourrait nommer la représentation intra-parlementaire normale du droit de pétition. A ceci près qu'il faudrait y ajouter que, si nul n'en est frappé, la pétition ne pénétrera pas dans l'enceinte parlementaire et que, très souvent — d'autant plus souvent que le droit de pétition est moins utilisé — ce sont les députés eux-mêmes qui créent l'occasion en initiant la pétition qui sera reprise. De fait, il apparaît que ce n'est que dans une norme parlementaire publique, celle que le parlementaire se doit d'afficher dans un discours adressé à la fois aux siens et aux autres, qu'est mis l'accent sur un autre versant du droit de pétition, une autre représentation, qui fait de celui-ci un outil d'intervention du désordre périphérique dans l'ordre central, une institution au service du citoyen. Une représentation que dénient tant ces moments de saillie où le "code de parole" parlementaire en vient à être négligé, que les usages parlementaires de ce droit.

Une pétition n'est accueillie dans l'arène parlementaire — selon la procédure juridique officielle — que si elle ne se présente pas comme périphérique, ou si elle a été au préalable "transfigurée", "récupérée", retranscrite dans et par la logique parlementaire. C'est en ce sens qu'on peut dire que, de même qu'une onde lumineuse qui rencontre la surface de séparation de deux milieux dont les compositions sont différentes, sauf à être entièrement absorbée, soit retourne dans le premier milieu (lumière réfléchie), soit pénètre dans le second (lumière réfractée) de sorte que ni l'onde réfléchie, ni l'onde réfractée ne soit parfaitement conforme à l'onde incidente, le droit de pétition aux Assemblées parlementaires — surface de séparation entre ce qu'on a nommé le "désordre périphérique" et "l'ordre central" — est ainsi organisé et exercé qu'une "pétition" d'origine périphérique qui voudrait pénétrer dans "*ce secteur structurellement différent de l'espace social*" (M. Dobry, 1986) qu'est le "pouvoir central" n'aurait d'autre destin que d'être "absorbée", "réfléchie" ou "réfractée". "Absorbée" lorsque la pétition est placée dans ce que les administrateurs nomment "l'enfer" sans être jamais enregistrée ; "réfléchie", lorsqu'elle est enregistrée, mais n'est pas reprise dans l'arène parlementaire[108] ; ou "réfractée", lorsqu'elle y entre, mais seulement après avoir subi une transformation, une déviation, liée au mode de structuration du milieu dans lequel elle s'est introduite. Comme le rappelait M. Girod, le 25 janvier 1819, l'Assemblée ne saurait "*être une espèce de bureau de poste*". A l'inverse, c'est une des fonctions du règlement — et, plus largement de l'ensemble du régime des pétitions — de "*mettre en harmonie le droit de pétition avec les divers travaux législatifs*"[109], d'organiser la réfraction et la réflexion des demandes périphériques ; et c'est pour que cette fonction soit correctement remplie qu'il se doit de réserver une place au flou, c'est-à-dire à la souveraineté parlementaire.

108. Le pétitionnaire recevra dans ce cas notification de l'enregistrement de sa pétition et de la décision prise à son encontre. Comme le rappelle ADP1, cette pétition aura tout au moins bénéficié d'une forme de publicité.

109. M. Faure, Débats à la Chambre des députés, Séance du 6 mai 1831.

Ce qu'indiquerait l'évolution du nombre de pétitions enregistrées à l'Assemblée nationale depuis 1789, c'est donc qu'on serait progressivement passé d'un régime où les pétitions étaient, pour un grand nombre, "réfractées", à un régime où elles étaient très largement "réfléchies", pour atteindre aujourd'hui un régime où elles sont pour la plupart "absorbées".

Dès lors, c'est cependant le fait même de voir dans le pétitionnement un mode d'action périphérique qui doit être questionné, en ce qu'il postule à la fois une séparation nette entre une périphérie et un centre, une monopolisation du pétitionnement par la seule périphérie et une homogénéité relative de ces deux sphères. Ce que montre à l'inverse l'étude du mode de réception des pétitions dans les Assemblées parlementaires, c'est d'abord que ces deux sphères ne sont pas nettement séparées — que penser par exemple d'une pétition lancée par la CGT et reprise dans l'arène parlementaire par des élus communistes ? —, c'est ensuite que des personnages "centraux" initient eux-mêmes des pétitions, et c'est enfin que ces sphères ne sont pas homogènes : d'une part, la réfraction des pétitions ne prend sens que parce que le "centre" est lui-même divisé (entre partis politiques, entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif...) ; d'autre part, on pourrait le montrer, si on définit le degré de "périphérisation" par les possibilités d'accès à ce que C. Tilly[110] nomme la *polity*, ce ne sont jamais les plus "périphériques" qui recourent aux pétitions, ce ne sont donc pas les demandes "les plus périphériques" qu'on retrouve dans ces pétitions[111].

Des conclusions qui, paradoxalement, ne remettent pas en cause la fécondité de cette métaphore en ce que c'est elle qui, implicitement, sous-tend la représentation qu'ont les parlementaires du droit de pétition. Certes, ce sont eux qui initient eux-mêmes la plupart des pétitions qui sont reprises explicitement dans l'enceinte parlementaire, mais ce qui donne un poids supplémentaire à cette reprise, c'est le fait que ces pétitions — les signatures, tout au moins — soient censées venir de l'extérieur, de cet "ils" qui, dans leurs discours, est sans cesse opposé aux prérogatives parlementaires.

Reste enfin que l'activité pétitionnaire ne saurait être réduite à cette onde que l'on a juridiquement reconnue et encadrée. Le social échappe au juridique en lui déniant la capacité d'en réduire la définition — puisque jamais la définition juridique de la pétition ne s'est imposée à sa définition ordinaire —, d'en délimiter les destinataires — ce sont ainsi de plus en plus les pouvoirs exécutifs qui sont l'objet de telles pratiques — ou d'en restreindre les voies d'accès — puisque, comme le rappelle à plusieurs reprises ADP2, les députés sont eux-mêmes souvent saisis directement de pétitions.

110. Tilly (C.), *From Mobilization to Revolution*, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

111. C'est sans doute par l'examen de pratiques moins cristallisées et mobilisées telles que celles qu'étudie W. Gamson (*Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992) qu'on parviendrait à une meilleure explicitation de ce qu'on pourrait dès lors nommer une "pratique politique périphérique".

C'est dès lors sur le mode de réception — et de production — de ce mode de pétitionnement extra-juridique qu'il convient de s'interroger pour finalement en arriver à cette question plus générale : dans quelles circonstances le désordre périphérique peut-il intervenir dans l'ordre central sans subir cette réfraction dont on ne signalera pour l'anecdote qu'un seul symbole, étonnant et pittoresque[112] : alors qu'en seize ans, l'Assemblée nationale n'a connu que trois rapporteurs des pétitions différents, l'un d'eux était jusqu'à peu le Président de l'Assemblée ; alors qu'en quatre ans le Parlement européen n'a chargé que quatre députés de rapporter sur les délibérations de la commission des pétitions, l'un d'eux, M. Gil-Robles Gil-Delgado, est l'actuel Président du Parlement... ?

112. Il est en revanche plus qu'anecdotique de remarquer que sur les onze rapporteurs de pétitions qui se sont succédé de 1963 à 1997 à l'Assemblée nationale, pour dix d'entre eux nommés lors de leur premier mandat, sept occupèrent une des fonctions dirigeantes de la Commission des Lois — rarement avant, le plus souvent pendant ou peu après celle de rapporteur : cinq furent vice-président et deux secrétaire. Par ailleurs, quatre d'entre eux occupèrent — ou occupent — une fonction de responsabilité dans l'Assemblée : l'un est président, deux furent vice-président, le dernier étant actuellement questeur. Au total, ils ne sont donc que deux, dont l'actuel rapporteur des pétitions, à n'avoir pas occupé de telles fonctions.